This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

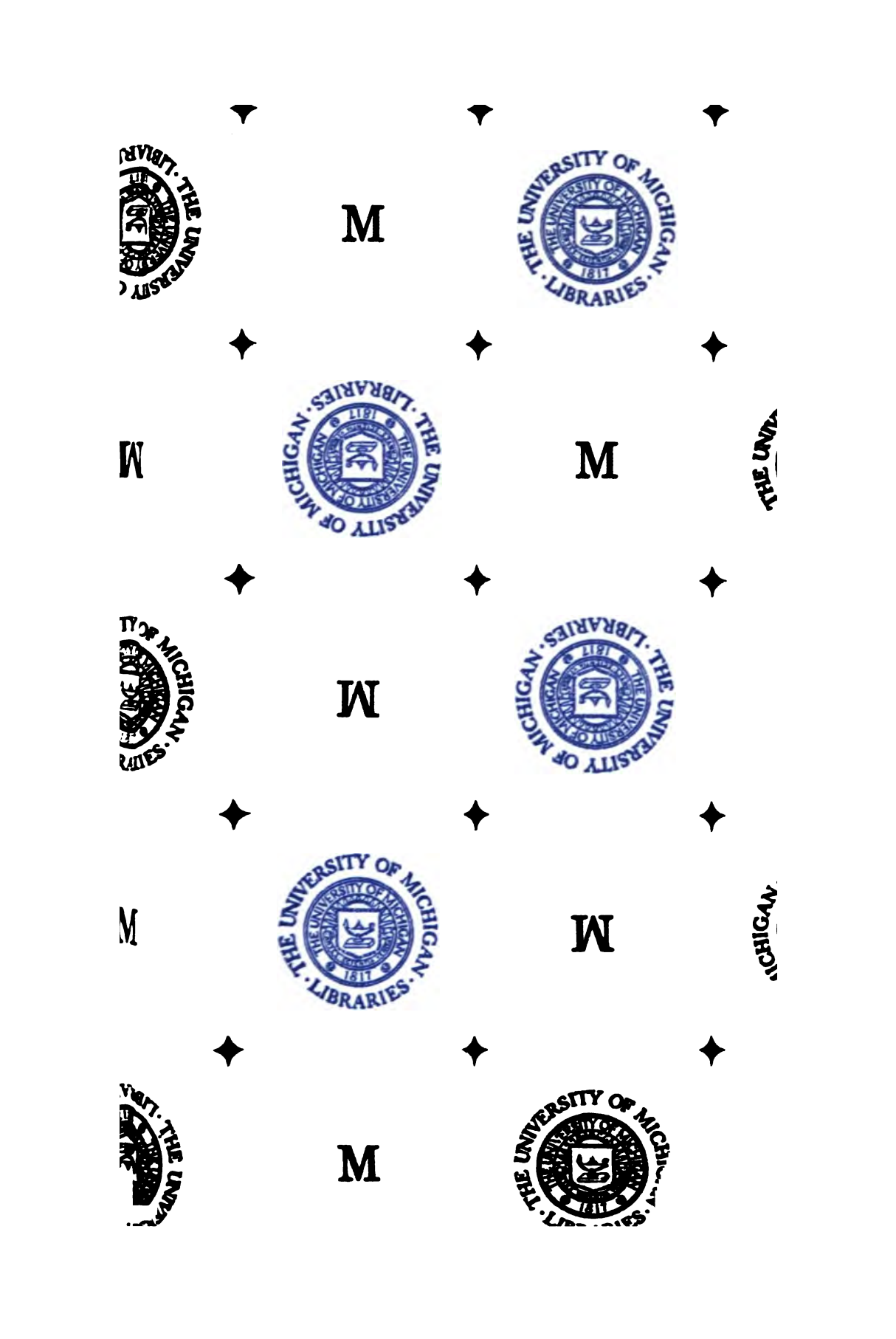
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

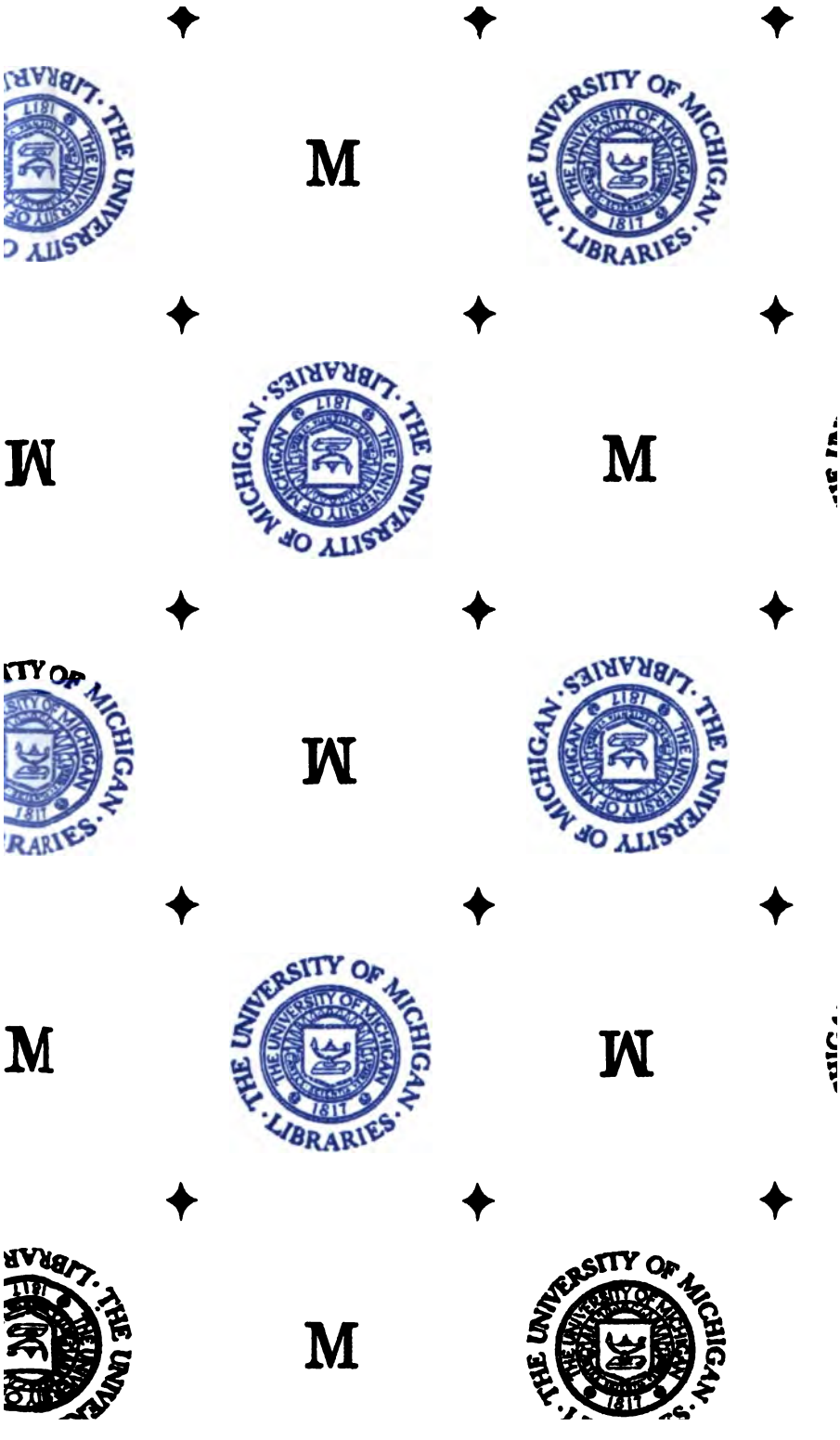
En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

A 451554

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN · LIBRARIES · 1817


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN · LIBRARIES ·
1817

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN · LIBRARIES · 1817

COMMENTAIRE

SUR LA CHARTE

CONSTITUTIONNELLE.

IMPRIMERIE DE E. J. BAILLY ET Cᵉ,
PLACE SORBONNE, 2.

France. Constitution, 1830.

COMMENTAIRE

SUR

LA CHARTE

CONSTITUTIONNELLE.

J'évite d'être long.

PARIS,

VIDECOQ, place du Panthéon, 6, et rue des Grés, 2;
C.-H. LANGLOIS, rue des Grés, 10;
DELAUNAY, au Palais-Royal.

1836.

JN
2518
.A45

C888610 - 190

COMMENTAIRE

SUR

LA CHARTE CONSTITUTIONNELLE.

Une constitution est l'ensemble des règles qui déterminent la manière dont un peuple doit être gouverné. Ces règles peuvent être non écrites ; elles ont même dû l'être dans le principe. Leur combinaison est d'ailleurs susceptible de varier à l'infini. En ce sens, il est difficile de nier que la France eût une constitution avant 1789, bien qu'elle fût non écrite, et que les bases n'en fussent pas arrêtées avec précision. L'assemblée constituante décida, dans sa déclaration des droits de l'homme (art. 16), que « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, *n'a point de constitution.* » Il eût été plus exact de dire qu'une société semblable *a une fort mauvaise constitution.* La concentration de l'autorité souveraine tout entière dans les mêmes mains, est une des formes possibles de gouvernement, soit qu'elle émane de la volonté nationale, soit qu'on la croie l'effet d'une volonté surnaturelle. Du reste, elle n'a jamais existé complétement en France. Le roi avait, dans toute sa plénitude, le pouvoir exécutif ; mais le pouvoir judiciaire, en dépit de l'axiôme : *toute justice émane du roi,* en était indépendant, par suite, soit de la vénalité des charges, soit de la féodalité ; le

pouvoir législatif, directement exercé par lui (1), trouvait une limitation dans la nécessité d'obtenir l'enregistrement des cours souveraines. A la vérité, les rois prétendaient avoir le droit de forcer l'enregistrement dans un lit de justice, ce qui réduisait l'intervention des parlemens à la faculté de faire de simples remontrances ; mais cette prétention n'a jamais été bien ouvertement reconnue. En 1648, le parlement délibéra sur un édit enregistré en lit de justice, et rendit même un arrêt qui en modifiait l'exécution. Sommé par la cour de déclarer s'il prétendait *mettre des bornes à l'autorité du roi*, il éluda la réponse, en déclarant que « pour décider une question de cette qualité, il faudrait ouvrir les sceaux et les cachets de la royauté, et pénétrer dans les secrets de la majesté du *mystère* de l'empire. » « Ce fut un miracle, dit à ce propos le cardinal de Retz (2), que le parlement ne levât ce voile, et ne le levât pas en forme et par arrêt, ce qui serait d'une conséquence bien plus dangereuse et bien plus funeste que la liberté que les peuples ont prise de voir à travers. » Henrion de Pansey (3), selon qui la France jouissait alors de la meilleure constitution qu'elle pût avoir, reconnaît que l'autorité du roi n'était pas rigoureusement définie. « C'était, dit-il, le mystère de l'État. Personne n'osait soulever le voile qui le couvrait. On marchait en tâtonnant dans cette obscurité religieuse, et lorsqu'il s'élevait des débats sur l'étendue de l'autorité, comme personne ne savait précisément s'il était en deçà ou au delà de ses limites, le roi pouvait toujours céder sans compromettre la dignité de la couronne, parce qu'il pouvait toujours dire qu'il le faisait à titre de grâce ; d'un

(1) Si veut le roi, si veut la loi.
(2) Mémoires, t. 1, p. 320.
(3) Des pairs et de l'ancienne constitution française, p. 118 et 176.

autre côté, l'obéissance de la nation était ennoblie par l'opinion que chacun pouvait avoir qu'elle était libre et volontaire. »

On rangeait encore parmi les limitations apportées à la puissance royale, le droit qu'avait la nation de s'imposer elle-même (1). Il faut avouer que jamais loi fondamentale n'a été plus mal observée. On sait que de 1614 à 1789, pendant un intervalle de 175 ans, l'histoire ne mentionne aucune convocation des Etats-Généraux; et puis la nation était singulièrement représentée par des assemblées où les députés d'un ordre privilégié, et ceux d'une corporation religieuse, figuraient en nombre égal à celui des députés élus par la masse des citoyens, sous le nom de tiers-état. Si l'obligation d'obtenir le consentement des Etats-Généraux à l'impôt, avait été consignée dans une constitution écrite, nul doute qu'elle n'eût été plus scrupuleusement accomplie. Aussi, même en considérant les formes anciennes du gouvernement français comme irréprochables, la nation était fondée à réclamer leur rédaction dans un acte régulier. D'ailleurs l'immense diffusion de lumières opérée par l'imprimerie et le progrès des idées philosophiques pendant le 18e siècle, rendaient impossible le maintien d'un ordre de choses qui excluait l'universalité des citoyens de toute participation aux affaires publiques; qui soumettait la *bourgeoisie* à une infériorité humiliante pour ses lumières et ses richesses, pendant que le *peuple* gémissait sous le poids des corvées, des dîmes et des droits seigneuriaux; qui laissait la liberté religieuse, la liberté d'écrire et la liberté individuelle à la merci des caprices de cour; qui paralysait enfin toute réforme par la diversité infinie des lois, des coutumes et des priviléges de toute nature. Une révolution était né-

(1) Voir le fameux arrêt du parlement de Paris, du 3 mai 1788.

cessaire, et si elle n'eût pas éclaté en 1789, elle eût éclaté plus tard ; seulement il est permis de croire qu'elle aura suscité des oppositions moins vives, des luttes moins sanglantes, et qu'elle serait parvenue à s'asseoir définitivement d'elle-même, au lieu d'aboutir au despotisme militaire. Quoi qu'il en soit, la révolution de 1789 est sortie d'une crise financière que beaucoup de gens ont prise pour une cause et qui n'a été qu'une occasion. Les écrits de l'époque s'occupaient bien moins du déficit que de la composition des Etats-Généraux et des réformes qu'on en attendait. Les cahiers donnés aux députés des bailliages leur traçaient le plan de la future constitution. Ceux qu'avaient rédigés les électeurs de Paris, renfermaient presque textuellement les bases principales de la déclaration des droits de l'homme et de la constitution de 1791 (1). — Ainsi, lorsque les députés aux Etats-Généraux prêtèrent, dans le jeu de paume de Versailles, le serment de rester réunis *jusqu'à ce que la constitution du royaume fût établie, et affermie sur des fondemens solides*, ils ne firent qu'obéir au vœu de leurs commettans.

La plupart des décrets constitutionnels furent rendus au mois de septembre 1789 ; ce fut seulement en août 1791, qu'on s'occupa de les réunir en un seul acte et de les réviser à cette occasion. Le 3 septembre 1791, l'assemblée déclara que la constitution étant terminée, *elle n'y pouvait rien changer*, et que soixante de ses membres seraient chargés de l'*offrir* dans le jour au roi. Le 13 septembre, le roi fit savoir, par un message, qu'il l'acceptait. La majorité de l'assemblée, se regardant comme constituante, pensait que la sanction royale était superflue ; mais elle n'osa jamais manifester bien clairement son opinion, et, « selon l'expression de plusieurs membres, elle jeta un

(1) Voir les Mémoires de Bailly.

voile religieux sur cette grande, mais dangereuse vérité (1). » Du reste, elle se regarda comme suffisamment autorisée par son mandat, à faire l'acte constitutionnel, et ne songea pas à le soumettre à la ratification du peuple. — La constitution de 1791 peut être considérée comme la source où ont été puisées la plupart des dispositions de la Charte dont elle est ainsi en quelque sorte le commentaire anticipé. Elle est d'ailleurs bien plus complète (2), et statue sur des matières passées sous silence dans notre constitution actuelle, comme la forme des assemblées électorales, la régence, la révision. Sa base fondamentale est la souveraineté de la nation qui, origine de tous les pouvoirs, les exerce seulement par délégation. Le pouvoir législatif est délégué à une assemblée législative, permanente, indissoluble, se renouvelant sans convocation tous les deux ans; choisie par des électeurs qui sont eux-mêmes le produit d'une première élection à laquelle participent tous les gardes nationaux de 25 ans, payant une contribution directe égale à trois journées de travail. Le pouvoir exécutif est délégué au roi, représentant héréditaire de la nation, pour être exercé sous son autorité, par des ministres responsables. Le roi a d'ailleurs un *veto* suspensif sur les projets de loi. Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple. La constitution est précédée d'une déclaration des droits *de l'homme* et du citoyen, espèce d'essai de politique *naturelle*, dont l'idée a été empruntée aux Etats-Unis.

Je n'ai point ici à rechercher si le peu de durée de la constitution de 1791 doit être imputé à ses défauts ou

(1) Précis de l'histoire de la révolution, par Rabaud Saint-Étienne, p. 91.

(2) La Charte a 69 articles, la plupart rédigés en deux ou trois lignes; la Constitution de 1791 en a plus de 200, très développés. La Constitution de l'an III renferme 377 articles.

aux événemens. J'avouerai pourtant que je crois peu l'efficacité des constitutions pour résister aux secousses qu'entraîne à sa suite un bouleversement général. Tout autre, quelque parfaite qu'on la suppose, eût succombé sous une double attaque dirigée en sens contraires par l'invasion de l'extérieur et les insurrections intérieures. Quoi qu'il en soit, le 10 août 1792, l'assemblée nationale législative, « considérant que *les défiances inspirées par la conduite du chef du pouvoir exécutif,* dans une guerre entreprise en son nom, contre la constitution et l'indépendance nationale, avaient provoqué, de diverses parties de l'empire, un vœu tendant à la révocation de l'autorité déléguée à Louis XVI...., décréta : que le peuple français serait invité à former une *convention* nationale... ; que le chef du pouvoir exécutif serait provisoirement suspendu, jusqu'à ce que la convention nationale eût prononcé sur *les mesures qu'elle croirait devoir adopter,* pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité. » Un décret du lendemain disposa que, pour être admissible dans les assemblées primaires, il suffirait d'être Français, âgé de 21 ans, non en état de domesticité. Pour être nommé électeur ou député, l'âge de 25 ans était nécessaire.

La convention nationale, élue conformément à ces règles, se constitua le 21 septembre 1792; le même jour, elle décréta l'abolition de la royauté en France; et déclara qu'il ne peut y avoir de constitution que celle qui est *acceptée par le peuple.* Les 15 et 16 février 1793, Condorcet présenta, au nom d'un comité, un plan de constitution beaucoup plus étendu encore que celle de 1791 ; il ne fut pas discuté, mais on le réduisit des trois quarts environ, pour en faire un nouveau projet présenté le 10 juin à la convention par Hérault-Séchelles et voté le 24. — La constitution de 1793 est précédée d'une nouvelle décla-

ration des droits de l'homme et du citoyen. Le pouvoir législatif y est confié à une assemblée permanente, élue *directement* chaque année par les assemblées primaires composées de tous les Français de 21 ans. Les résolutions de l'assemblée deviennent lois quarante jours après l'envoi du projet à toutes les communes, si le dixième des assemblées primaires de la moitié des départemens plus un, n'a pas réclamé. En cas de réclamation, le corps législatif convoque les assemblées primaires, probablement pour voter sur la loi proposée (1). Du reste, le corps législatif statue de son chef sur un grand nombre de matières par des *décrets*.

Le conseil exécutif, composé de vingt-quatre membres, est choisi par le corps législatif, sur une liste de candidats présentée par les assemblées électorales du second degré. Il est renouvelé par moitié à chaque législature. Il nomme pour l'administration des agens sans rapports entre eux et sans autorité personnelle. Les juges sont élus annuellement par les assemblées électorales.

La constitution de 1793, soumise à l'acceptation du peuple, obtint 1,801,918 suffrages. Mais elle subsista moins long-temps encore que son aînée; dès le 10 octobre 1793 (19 vendémiaire an II), un décret de la convention qui avait conservé toute sa puissance, déclara le gouvernement provisoire de la France *révolutionnaire jusqu'à la paix*. L'assemblée devint *le centre unique de l'impulsion du gouvernement*. Tous les corps constitués et les fonctionnaires publics furent mis sous l'inspection des comités de salut public et de sûreté générale (2). Ainsi,

(1) Cette disposition mal comprise, a fait dire que, d'après la constitution de 1793, le corps législatif avait seulement l'initiative des lois: il est clair que les assemblées primaires n'auraient usé que bien rarement de leur droit de réclamation.

(2) Décret du 16 frimaire an II qui crée le Bulletin des lois.

l'expérience n'est pas au nombre des élémens qui peuvent servir à apprécier cette constitution. La question de savoir si on la mettrait en activité, après la cessation de la terreur, fut l'occasion de discussions fort vives dans le sein de la convention et d'insurrections violentes au dehors, notamment le 12 germinal an III et les 1er et 2 prairial de la même année. Enfin, le 5 messidor, l'assemblée se fit présenter un nouveau projet par une commission de onze membres dont faisait partie M. Daunou. Terminée le 2 fructidor, la nouvelle constitution fut soumise à la ratification des assemblées primaires, et réunit 914,853 suffrages favorables (1).

La constitution de l'an III se ressent, mais légèrement, de la réaction qui s'opérait à cette époque vers les principes de 1791. La division du corps législatif en deux chambres, y apparaît pour la première fois. L'une des deux chambres, le conseil des Cinq-Cents, est chargée de l'initiative; l'autre, le conseil des Anciens, composée de députés âgés d'au moins 40 ans, de la sanction. Toutes deux sont renouvelées annuellement par tiers. Des conditions de propriété sont nécessaires pour être nommé électeur; pour figurer dans les assemblées primaires, il suffit de payer *une* contribution directe. Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommés par le conseil des Anciens, sur une liste décuple dressée par celui des Cinq-Cents, et renouvelés tous les ans par cinquième. Le directoire nomme, hors de son sein, les ministres et les révoque à son gré. Le conseil des Anciens a le droit de changer la résidence du corps législatif et par suite celle du directoire qui réside dans la même commune. Les juges sont électifs et temporaires.

(1) V. Moniteur de l'an IV, n° 4. On ne parle que des votes dûment constatés.

Un grand nombre de détails et la déclaration des droits et *des devoirs* sont imités de la constitution de 1791. « Si une constitution avait pu se consolider à cette époque, c'était la constitution directoriale qui pourvoyait à tous les périls signalés par les diverses crises de la révolution... Mais elle ne dura pas plus que les autres, parce qu'elle ne put pas établir l'ordre légal malgré les partis. Chacun d'eux aspira au gouvernement pour faire valoir son système et ses intérêts, et au lieu du règne de la loi, il fallut retomber encore dans celui de la force et des coups d'état. Lorsque les partis ne veulent pas finir une révolution,... une constitution, quelque bonne qu'elle soit, ne peut pas le faire (1). » Le directoire, menacé successivement par la réaction royaliste et par la réaction républicaine, désorganisa les conseils le 18 fructidor an V, et annula les élections le 22 floréal an VI ; à leur tour, les conseils exclurent un directeur et en forcèrent deux autres à donner leur démission le 30 prairial an VII. Enfin Bonaparte, aidé du directeur Sieyès, qui regrettait de n'avoir pu faire prévaloir dans la convention son système politique, renversa, au 19 brumaire an VIII, la constitution de l'an III, en dispersant le corps législatif par la force des baïonnettes. Les conseils mutilés rendirent une loi qui supprimait le directoire, excluait soixante députés de la représentation nationale, créait une commission exécutive composée de Sieyès, Roger-Ducos et Bonaparte, consuls provisoires, et une commission de cinquante membres, pris par moitié dans chaque conseil, « chargée de préparer les *changemens* à apporter aux dispositions *organiques* de la constitution dont l'expérience avait fait sentir les vices et les inconvéniens ; » changemens qui avaient essentiellement pour but de « *consacrer inviolablement la*

(1) M. Mignet, Révolution française, ch. XI.

souveraineté du peuple français, la république une et indivisible, le système *représentatif*, etc. » Le travail de la commission aboutit à une constitution entièrement nouvelle, produit des idées systématiques de Sieyès, tronquées et ajustées aux vues despotiques de Bonaparte.

La constitution du 22 frimaire an VIII peut passer pour le modèle d'une législation destinée à servir de transition inaperçue de la liberté au pouvoir absolu. Il y est bien question de la république et de la nation française ; la plupart des dénominations sont empruntées à la république romaine ; mais les droits de l'homme et la souveraineté populaire ont disparu. Les citoyens n'élisent plus des députés ; ils dressent des listes de *confiance* : la première, dite liste *communale*, est égale au dixième du nombre total des citoyens ; les fonctionnaires de l'arrondissement communal en sont tirés. La seconde, la liste *départementale*, dressée par les citoyens portés sur la première, et dix fois moins nombreuse, fournit les fonctionnaires du département. Enfin, une troisième liste, ouvrage des citoyens inscrits sur la seconde et égale au dixième de leur nombre, indique les candidats aux fonctions publiques nationales. Rien de plus propre à dégoûter des électeurs *français* de l'exercice de leurs droits. L'initiative des lois est réservée au *gouvernement* pour prévenir les innovations contraires à ses vues. La discussion des projets de loi est séparée du vote et confiée à une assemblée de cent membres, appelée tribunat. Une autre assemblée, triple de la première, vote silencieusement après avoir entendu les orateurs du gouvernement et du tribunat : c'est le corps législatif. Le pouvoir exécutif, appelé *gouvernement*, est attribué à trois consuls nommés pour dix ans, irresponsables. Le premier consul nomme seul les agens du pouvoir. Dans les autres actes, ses collègues ont *voix consultative*. Les juges sont nommés les

uns par les citoyens, d'autres par le premier consul, les autres par le sénat. Le sénat conservateur (que Sieyès appelait jury constitutionnaire) est une assemblée de quatre-vingts personnes inéligibles à toute autre fonction (1), se recrutant elle-même, chargée d'*élire* les législateurs, les tribuns et les consuls, et d'*annuler* les actes inconstitutionnels sur la réclamation du tribunat ou du gouvernement. Un article spécial désigna Bonaparte comme premier consul; Cambacérès et Lebrun, ses deux acolytes, furent chargés avec Sieyès et Roger-Ducos de nommer, sans attendre les listes d'éligibilité, la majorité du sénat, qui se compléta ensuite de son chef. La constitution de l'an VIII, faite par des individus sans mandat, fut *offerte à l'acceptation du peuple,* mais non plus dans les assemblées primaires comme les précédentes. Une loi du 23 frimaire chargea les consuls provisoires de faire ouvrir chez les notaires, les juges de paix, les greffiers, etc., des registres où les citoyens pussent consigner leurs votes. Le résultat, proclamé par les consuls le 18 pluviose an VIII, fut l'acceptation par 3,011,007 suffrages contre 1,562.

Bonaparte, dès l'an X, demanda au sénat une réélection anticipée pour dix ans, espérant que les sénateurs le déclareraient spontanément consul à vie. Cette dernière proposition fut faite par des officieux, mais rejetée par la majorité (2). Bonaparte désappointé prit le parti de s'adresser directement à la nation; un arrêté signé par Cambacérès, le deuxième consul, décida que le peuple serait consulté sur cette question : *Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie?* toujours au moyen de registres ouverts chez les fonctionnaires publics. Sur 3,577,259 votans, 3,568,885 répondirent affirmativement. Il ne résultait

(1) Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X modifia cette disposition (art. 64).

(2) V. l'Essai sur la charte, de Lanjuinais (ancien sénateur), n° 72.

point de ce vote que la constitution dût être modifiée; cependant elle le fut après coup par un simple sénatus-consulte, qu'on se dispensa d'offrir à l'acceptation du peuple. Le sénat s'y chargea lui-même de régler par des sénatus-consultes *organiques* tout ce qui n'avait pas été prévu par la constitution, ou qui serait *nécessaire à sa marche,* et d'expliquer les articles susceptibles de différentes interprétations. « Sénateurs, leur dit-on à ce sujet, il faut fermer sans retour la place publique aux Gracques. Le vœu des citoyens sur les lois politiques auxquelles ils obéissent *s'exprime* par la prospérité générale; la garantie des droits de la société place absolument le dogme de la pratique de la *souveraineté du peuple dans le sénat,* qui est le lien de la nation. Voilà la seule doctrine sociale. » Le sénatus-consulte du 16 thermidor an x donnait en outre au sénat le droit de suspendre le jury pendant cinq ans, de déclarer des départemens hors de la constitution, d'annuler des jugemens, de dissoudre le corps législatif et le tribunat. Il établissait des colléges électoraux d'arrondissement et de département, qui présentaient des candidats pour le corps législatif, le sénat et le tribunat et d'autres fonctions; mais les électeurs étaient à vie et choisis, au moins ceux de département, parmi les six cents plus imposés; le premier consul pouvait ajouter aux divers colléges un certain nombre de membres de la légion d'honneur. Le tribunat, déjà décimé auparavant, était réduit à cinquante membres.

Un complot tramé contre la vie de Bonaparte fournit bientôt une occasion naturelle de rendre le pouvoir héréditaire dans sa famille. Le 22 floréal an XII un nouveau sénatus-consulte *organique* confia le gouvernement de la *république* à *Napoléon* Bonaparte, *empereur* des Français, et acheva de *désorganiser* la constitution de l'an VIII. L'empereur fut entouré de *princes français,* de *grands di-*

gnitaires et de *grands officiers* de l'empire ; les tribunaux devinrent des *cours* de justice. Le tribunat fut partagé en trois sections, et ne put plus discuter les projets de loi en assemblée générale (1). On soumit au peuple, toujours au moyen de registres, la proposition suivante : « Le peuple veut l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance de Napoléon, Joseph et Louis Bonaparte, *ainsi qu'il est réglé* par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII. »

Sur 3,524,254 suffrages, 3,521,675 furent favorables ; mais Napoléon n'attendit pas le résultat et prit sur-le-champ le titre d'empereur, par la grâce de Dieu et les constitutions de la république (2). Le 2 décembre 1804, celui que Lalande avait inscrit dans son dictionnaire des athées, se fit *sacrer par le pape*. Je m'abstiens de parler ici d'une foule d'institutions accessoires qui servirent à fortifier progressivement le despotisme impérial, comme le conseil d'état qui s'empara de la juridiction administrative ; les préfets, que Napoléon appelait des empereurs au petit pied ; le concordat qui ramena le clergé officiel et salarié ; les titres impériaux et la légion d'honneur qui reproduisirent sous un pseudonyme la noblesse et les ordres de chevalerie ; les majorats ; les juges auditeurs, et bien d'autres encore (3).

La puissance de l'empereur était trop bien affermie pour ne pas subsister au moins jusqu'à sa mort, si, dans ses conquêtes extérieures, il avait su toujours allier la modération et la prudence au génie ; mais son ambition démesurée ne lui permit pas de faire le moindre sacrifice pour les conserver.

(1) Le tribunat fut définitivement supprimé par un sénatus-consulte du 19 août 1807.

(2) Le mot république ne disparut guère que vers 1808.

(3) Ce qu'il y a de plus remarquable dans la marche rétrograde de Napoléon, c'est la mesure, la patience avec laquelle il a pro-

En 1814, une levée en masse pouvait le sauver ; mais il aurait fallu promettre quelques libertés à un peuple fatigué de la servitude. Napoléon tenait autant à son despotisme qu'à ses conquêtes ; il perdit tout. L'empereur de Russie, maître de la capitale, se déclara en faveur des Bourbons, oubliés depuis quinze ans. Le 1er avril, sur la convocation de M. Talleyrand, trente sénateurs environ nommèrent un gouvernement provisoire, chargé de présenter au sénat un projet de constitution. Le 3 avril, le sénat, considérant que, dans une monarchie constitutionnelle, le monarque n'*existe qu'en vertu de la constitution* ; que Napoléon avait déchiré le pacte qui l'unissait au peuple français, notamment en levant des impôts, en entreprenant des guerres autrement qu'en vertu d'une loi, en violant la constitution par ses décrets, en détruisant l'indépendance des corps judiciaires, en soumettant

cédé à tous ses envahissemens, « marchant, comme il l'a dit lui-même, à la journée, sans s'écarter d'un point fixe, étoile polaire sur laquelle il se dirigeait pour conduire la révolution au port où il voulait la faire aborder. » (Mémoires écrits à Sainte-Hélène, t. 1, p. 248.) Le tableau suivant rend frappante la vérité de cette observation.

22 frimaire an VIII	(1799)	Consulat décennal.
28 pluviose	(1800)	Création des préfets et sous-préfets.
18 germinal an X	(1802)	Organisation des cultes.
18 floréal		Prorogation du consulat pour 10 ans.
29 floréal		Légion d'honneur.
14 thermidor		Consulat à vie.
28 floréal an XII	(1804)	Empire.
22 fructidor an XIII	(1805)	Rétablissement du calendrier.
30 mars 1806		Erection de duchés grands-fiefs.
19 août 1807		Suppression du tribunat.
16 septembre		L'interprétation des lois est donnée au gouvernement.
12 octobre		Les juges ne sont inamovibles qu'après cinq ans.
1er mars 1808		Titres impériaux et majorats.
16 mars		Création des juges-auditeurs.
17 mars		Création de l'université.

la liberté de la presse à la censure arbitraire de sa police, en altérant dans leur publication des actes et des rapports entendus par le sénat, etc., etc., prononça la déchéance de l'empereur et l'abolition de l'hérédité dans sa famille. Le 6 avril, la constitution fut décrétée. Chose étrange, elle renfermait presque textuellement toutes les bonnes dispositions de la Charte de 1814, en y comprenant les réformes faites en 1830, si ce n'est que le sénat était déclaré héréditaire ! Elle devait être soumise *à l'acceptation du peuple* ; et annonçait que Louis-Stanislas-Xavier, *frère du dernier roi*, serait proclamé roi des *Français*, aussitôt qu'il aurait *juré et signé* un acte portant acceptation de la constitution (1).

Ces deux conditions suffisaient pour que Louis XVIII, qui se disait depuis 19 ans roi de France et de Navarre par la grâce de Dieu, se souciât peu d'adopter l'œuvre du sénat. Il déclara le 2 mai 1814, à Saint-Ouen, qu'il ne pouvait accepter le *plan* de constitution *proposé*, parce qu'il était indispensable de le rectifier ; mais qu'il convoquait le sénat et le corps législatif pour le mois de juin, s'engageant *à mettre sous leurs yeux le travail* qu'il ferait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps. Les ministres (car il y en avait déjà de définitifs) *choisirent* en effet des sénateurs et des législateurs qui eurent avec eux et d'autres commissaires royaux des conférences *verbales* (2). Le 4 juin, dans une séance où furent convoqués *ceux* des sénateurs que le roi voulait faire pairs, après des discours du roi et du *chancelier*, qui annonça une *ordonnance de réformation*, *une grande Charte*, que le roi lui ordonnait de *mettre sous les yeux* de l'ancien sénat

(1) Un article qui conservait aux sénateurs leurs dotations et leurs sénatoreries, servit à ridiculiser aux yeux des français un acte qui aurait peut-être changé la face de la restauration.

(2) V. Lanjuinais, Essai sur la charte, n° 93.

et du dernier corps législatif, il fut donné lecture d'un acte intitulé Charte constitutionnelle, et terminé par ces mots : « Nous ordonnons que la présente Charte constitutionnelle, *mise sous les yeux* du sénat et du corps législatif, *conformément à notre proclamation* du 2 mai, sera envoyée *incontinent* à la chambre des pairs et à celle des députés. » Ensuite les pairs, dont on avait proclamé les noms, et les députés qui devaient continuer de siéger jusqu'à remplacement (art. 75 de la Charte de 1814), furent successivement appelés, non pour discuter ou voter la nouvelle constitution, mais pour jurer fidélité au roi... Et la séance fut levée. Ainsi la nation, au lieu d'une constitution expressément ratifiée par ses votes, eut une Charte concédée par le libre exercice de l'autorité royale. Les publicistes de l'époque (1) sont réduits à chercher l'acceptation du peuple dans les adresses de remercîment votées par les deux chambres, ils en concluent que la Charte est au moins un *pacte* irrévocable ; mais les ordonnances du 25 juillet 1830 ont prouvé que l'opinion contraire avait de nombreux partisans.

Si la prétention des Bourbons, de faire regarder comme nul et non avenu tout ce qui avait été fait pendant leur résidence à l'étranger, excita des mécontentemens, la mauvaise foi qu'on apporta dans l'exécution de la Charte, le mépris avoué pour le drapeau tricolore, en soulevèrent bien davantage. Napoléon, qui se trouvait à l'étroit dans son île d'Elbe, en profita pour ressaisir la couronne. La lecture des journaux et des écrits publiés depuis sa chute lui avait sans doute révélé la nécessité de modifier ses théories gouvern mentales. Il déclara qu'il avait ajourné jus-

(1) V. Lanjuinais, n° 94 ; M. Isambert, note finale. (Recueil des lois de 1814.)—La loi du 25 mars 1822, punissait les attaques dirigées contre *les droits en vertu desquels le roi avait donné la Charte.*

que-là les institutions destinées à protéger la liberté des citoyens, dans la vue de compléter et de consolider un *grand système fédératif européen* qu'il se proposait d'organiser. Désormais son seul but serait d'accroître la prospérité de la France pour l'affermissement de la liberté publique. En conséquence, en sa qualité d'empereur par la grâce de Dieu et les constitutions de l'empire, il proposa, le 22 avril 1815, à l'acceptation du peuple un acte *additionnel* à ces mêmes constitutions, commettant ainsi dès l'abord la même faute que son rival. Cet acte supplémentaire était au fond une constitution entièrement nouvelle, calquée sur la Charte, mais jusqu'à un certain point préférable à cause d'un grand nombre d'améliorations de détail. L'acceptation des citoyens fut consignée sur des registres suivant le mode pratiqué en l'an VIII, en l'an X et en l'an XII. Elle fut proclamée le 26 mai 1815; mais le 21 juin, Napoléon, vaincu à Waterloo, avait abdiqué. La chambre des représentans qui avait remplacé la chambre des députés, tenta de rédiger, au moment où l'armée ennemie s'approchait de la capitale, une nouvelle constitution, dont elle eut à peine le temps de voter la moitié. La souveraineté nationale y était hautement proclamée, la noblesse radicalement abolie; en un mot, c'était un retour à peu près complet aux principes de 1791. L'acte additionnel, et le projet de constitution du 29 juin 1815, sont deux documens précieux pour l'explication de la Charte, parce qu'on s'est en quelque sorte proposé d'y éviter les défauts signalés, dès 1814, dans l'œuvre de Louis XVIII.

Suivant la coutume des Bourbons de considérer comme nul de plein droit tout ce qui s'était fait sans leur participation, il n'y avait pas besoin de promulguer la Charte de nouveau à la seconde restauration : elle fut en effet remise immédiatement en vigueur, sans autre forme. Toutefois, une ordonnance du 13 juillet 1815 en soumit quatorze

articles *à la révision du pouvoir législatif.* Une autre ordonnance du 19 août déclara que la pairie serait désormais héréditaire. Mais celle du 5 septembre 1816, retira la promesse de révision. Depuis lors jusqu'en juillet 1830, la Charte n'a reçu qu'une modification *avouée*, celle qui résultait de la loi sur la septennalité. Il est à remarquer que cinq des articles dont la révision était promise par Louis XVIII, ont passé intacts dans la Charte de 1830 (1).

De compte fait, huit constitutions, en y comprenant les sénatus-consultes de l'an x et de l'an xii, se sont succédé en France, durant un intervalle de 25 ans (2). Dans ce nombre, trois sont émanées d'assemblées qui avaient reçu la mission d'organiser les pouvoirs politiques; et deux d'entre elles ont *en outre* été sanctionnées par la ratification expresse des assemblées primaires. Cinq ont été l'ouvrage d'autorités illégales ou sans mandat à effet de constituer le gouvernement; mais quatre d'entre elles, les constitutions impériales, ont été confirmées, au moins indirectement, par l'acceptation des citoyens, consignée sur des registres officiels. Une seule, la Charte de 1814, s'est appuyée d'une ratification purement tacite. Aucune des cinq ne pose en termes explicites le principe de la souveraineté populaire.

Le parti de l'émigration que la restauration avait ramené dans l'état, avait surtout à cœur de se faire indemniser des pertes que la révolution lui avait fait éprouver, et de compléter les entreprises de Bonaparte en consolidant l'influence nobiliaire et l'influence religieuse. Il fallait avant tout fermer à l'opinion publique les deux voies

(1) Ce sont les articles 24, 30, 36, 38 et 39.

(2) Leurs textes ont été réunis dans la compilation intitulée : Constitutions de la nation française, avec un essai de traité historique et politique sur la charte, par le *comte* Lanjuinais, 1819, 2 vol in-8°.

par lesquelles elle pouvait se manifester, la presse et les colléges électoraux. On musela la presse par la censure, on se rendit maître des colléges électoraux par l'altération des listes et par la loi du double vote, qui assurait au quart le plus imposé des électeurs la nomination exclusive d'un certain nombre de députés. Alors parurent, au commencement du règne de Charles X, la loi du sacrilége, la loi de l'indemnité, la loi sur les substitutions, qui devait être en outre la loi du droit d'aînesse. Alors aussi, une réaction s'opéra successivement dans la garde nationale, dans les tribunaux, dans la chambre des pairs. Enfin le ministère Villèle ayant commis la faute de dissoudre la chambre élective, y perdit sa majorité aux élections de novembre 1827. Ce n'est pas que la majorité nouvelle, d'où sont sortis les rédacteurs de la Charte, fût démocratique; aussi le ministère Martignac qu'elle protégeait, se borna-t-il à rétablir la liberté de la presse avec cautionnement, et à garantir la sincérité des listes électorales. Eût-il voulu faire davantage, il ne l'aurait pas pu, dominé qu'il était par le parti de la cour, qui lui substitua bientôt le ministère Polignac. La chambre s'émut et rédigea une adresse, où en protestant de ses sentimens monarchiques, elle refusait son concours au gouvernement. Elle fut dissoute et aussitôt réélue. A cette époque il suffisait pour être populaire d'avoir figuré parmi les 221 signataires de l'adresse; les électeurs ne se doutaient guère qu'ils élisaient une nouvelle assemblée constituante. Parmi tous ces députés réélus en masse, et tirés de toutes les nuances d'opinions favorables au maintien de la Charte, il y avait à peine dix hommes imbus des doctrines de 1791. L'éducation politique des autres avait été faite sous l'empire et sous la restauration, époques où l'on semblait avoir pris à tâche de fausser tous les principes. D'ailleurs un assez grand nombre étaient le produit de l'institution aristocratique du

double vote, et tous satisfaisaient aux conditions non moins aristocratiques d'éligibilité alors en vigueur. — Quoi qu'il en soit le ministère ne jugea pas à propos d'attendre que la chambre fût constituée, il prononça sa dissolution le 25 juillet, une semaine avant le jour indiqué pour l'ouverture de la session. Une ordonnance précédée d'un rapport virulent contre la presse, décida que nul journal ne paraîtrait à dater du même jour, sans une autorisation du roi, renouvelée tous les trois mois et révocable à volonté. Une autre ordonnance attribuait aux colléges électoraux de département la nomination exclusive des députés, sauf à en choisir la moitié sur des listes de candidats, dressées par les colléges d'arrondissement. La contribution foncière devait seule compter pour la formation du cens. La connaissance des difficultés relatives aux listes était enlevée aux cours royales. Du reste, l'article 37 de la Charte sur le renouvellement par cinquième était remis en vigueur. Il n'y avait là rien que la restauration n'eût déjà tenté ou accompli sous le ministère Villèle : mais la forme légale manquait, et l'opposition s'était accrue et généralisée. Quarante-quatre journalistes donnèrent le signal de la résistance en publiant une protestation énergique. Bientôt l'insurrection descendit dans la rue ; une multitude sans chefs, sans direction uniforme, remplit Paris de barricades et s'empara successivement de l'Hôtel-de-Ville, du Louvre et des Tuileries, chassant la garde royale devant elle.

Pendant ce temps-là, les députés présens à Paris se réunissaient pour signer au nombre de 42 une protestation contre les ordonnances (1). Le surlendemain, 29 juillet, ils

(1) Cette protestation, rédigée le 27, devait être publiée sans indication de noms. Le journaliste auquel on l'envoya, refusa de l'imprimer. Alors on dressa une *liste* des membres présens auxquels on joignit les noms de 21 députés absens (V. M. Bérard, Souvenirs sur la révolution de 1830, p. 88).

nommèrent une commission municipale. Le 30 ils arrêtèrent « qu'il était urgent de prier S. A. R. Monseigneur « le duc d'Orléans de se rendre dans la capitale pour y « exercer les fonctions de lieutenant-général du royaume « et de *lui exprimer le vœu* de conserver les couleurs natio- « nales. » Le 31, le duc d'Orléans accepta le pouvoir que lui conférait *cette espèce de lettre d'invitation* (1), pendant que la commission municipale déclarait que Charles X avait *cessé de régner sur la France.* Une nouvelle proclamation des députés, en date du même jour, annonce qu'ils se proposent d'assurer *par des lois* toutes les garanties nécessaires pour rendre la liberté forte et durable, et de donner à nos institutions, *de concert avec le chef de l'état,* les développemens dont elles ont besoin. Suit l'énumération qui se trouve à peu près dans l'article 69 de la Charte. Une proclamation de Lafayette contient la même nomenclature, et ajoute que les garanties indiquées doivent précéder la concession des pouvoirs définitifs que la France jugerait à propos de conférer. Du reste, aucun acte officiel ne parle de la nécessité de faire une nouvelle constitution ou de réformer la constitution existante. — Le 3 août seulement, *jour fixé par Charles X* pour la réunion des chambres, le lieutenant-général fit l'ouverture de la session par un discours où en parlant *d'assurer à jamais* le pouvoir de la Charte, il appelait néanmoins l'attention des pairs et des députés sur l'art. 14, si odieusement interprété. *Le lendemain* la chambre des députés procéda à la vérification des pouvoirs de ses membres, et *le surlendemain* à la nomination de cinq candidats parmi lesquels le lieutenant-général pût choisir le président de la chambre, *conformément à l'article* 43 *de la Charte.* Ainsi, cinq jours s'étaient écoulés depuis la nomination du lieu-

(1) M. Bérard, Souvenirs, p. 124.

tenant-général, sans que le gouvernement provisoire eût fait autre chose que nommer des ministres, et la chambre autre chose que se constituer en observant avec un scrupule religieux toutes les formes établies. Tout d'un coup la face des choses change : ces députés jusque-là si lents et si timides s'abandonnent à une précipitation inexplicable, et cependant il s'agissait de constituer, non plus l'assemblée, mais le pays.

M. Bérard, député de Seine-et-Oise, avait conçu dès le 3 août le projet de soumettre à la chambre une proposition (1) qui tendait à créer un nouveau roi et à régler les conditions constitutionnelles auxquelles il devrait son autorité. Il la communiqua au conseil des ministres, où *l'on* émit l'idée d'en faire une série de modifications immédiatement applicables à la Charte. Deux ministres, MM. Broglie et Guizot se chargèrent de lui donner cette forme (2). Ils y visaient l'abdication envoyée le 2 août par Charles X, et par son fils; et maintenaient le cens d'éligibilité et le cens électoral. M. Bérard à qui sa proposition fut rendue le 6 août au matin, eut à peine le temps de corriger ces deux points et d'améliorer quelques autres détails. Il la présenta immédiatement à la chambre. M. Demarçay la combattit, parce qu'elle avait le défaut radical de *conserver* la Charte, et, par suite, des dispositions antipathiques aux intérêts, aux opinions du peuple français; il demanda qu'on s'occupât plutôt de rédiger

(1) En la rédigeant, il avait cherché « à se mettre en harmonie avec la faiblesse de la chambre et l'indécision du gouvernement, et à ne pas leur présenter des mesures dont ils fussent effrayés. » Souvenirs, p. 199.

(2) On trouve à la suite de l'ouvrage de M. Bérard un *fac-simile* de la proposition, écrite de la main de M. Broglie, avec une addition de M. Guizot, relative à l'exclusion des pairs de Charles X.

une suite de principes sur lesquels reposerait à l'avenir l'ordre social. Cette manière d'envisager la question était, de l'aveu de M. Bérard (1), plus rationnelle que celle qui devait servir de base à la discussion, et il lui eût été difficile de la combattre, car elle était entièrement conforme à sa proposition primitive. Néanmoins, la chambre, fidèle à son réglement, ordonna le renvoi dans les bureaux; on se hâta de nommer une commission de 9 membres, qui se réunit à une autre commission déjà formée pour rédiger une adresse en réponse au discours du lieutenant-général. Parmi les 19 membres qui les composaient, les seuls qui aient depuis siégé à l'extrême gauche étaient : Benjamin Constant (2), MM. Tracy, Laffitte et Bérard. Après une discussion rapide qui ne produisit que des corrections de détail, on chargea M. Dupin aîné de faire un rapport qu'il présenta le soir même. Plusieurs députés demandaient une discussion immédiate; on obtint avec assez de peine le renvoi au lendemain. « Quand il s'agit de reconstituer la nation française, dit M. E. Salverte, ce n'est pas de 10 à 11 heures du soir qu'on peut faire un tel travail. »

Le 7 août, la discussion commença à dix heures du matin. A quatre heures, tout était fini; encore la meilleure partie de ce temps fut-elle absorbée par les discours généraux et les doléances des partisans de Charles X. On ne peut s'empêcher d'établir un rapprochement entre la chambre des députés de 1830 et l'assemblée constituante; mais, on est obligé d'en convenir, s'il y a de la ressemblance dans les situations, il y a une immense différence dans les actes. L'assemblée nationale avait à reconstruire

(1) Souvenirs sur la révolution de 1830, p. 235-236.

(2) On conçoit aisément que B. Constant ait dû faire *quelquefois le sacrifice de ses opinions* à ses collègues de la commission (V. Moniteur du 7).

un édifice élevé par dix siècles; elle avait à lutter contre la cour, contre les ordres privilégiés, contre les parlemens, contre les corporations; des myriades d'usages et d'intérêts privés entravaient ses réformes; cependant elle y procéda avec autant de maturité que de courage, et sa constitution ne fut pas l'ouvrage d'un jour. En 1830 la situation était bien plus favorable; sans doute le peu de solidité du gouvernement provisoire réclamait une marche plus prompte; mais aussi la route était toute tracée: les nouveaux constituans avaient sous leurs yeux la constitution de 1791, la Charte, l'acte additionnel et le projet de constitution de 1815. Que de riches matériaux, si on avait songé à se les approprier! Mais la chambre avait tellement hâte d'en finir qu'elle circonscrivit rigoureusement son travail dans les limites de la proposition de M. Bérard, amendée par la commission, s'interdisant en quelque sorte à elle-même de toucher aux autres dispositions de la Charte. C'est ainsi qu'elle écarta successivement par la question préalable la motion de lire tous les articles de la Charte (1); celle de réunir les articles 9 et 10; celle de supprimer l'article 11; celle de renouveler les juges existans; toutefois la même proposition présentée en d'autres termes fut admise quelques instans après aux honneurs de la discussion. Quelque chose de plus étrange encore, c'est que la majorité de la chambre ne se croyait pas constituante: à ses yeux la Charte de 1814 subsistait encore (2); elle ne voyait pas que cette Charte était tout simplement le *patron* sur lequel elle travaillait et dont elle avait taillé une

(1) Cette motion si raisonnable, faite par M. Demarçay, fut votée par le côté gauche et par M. Bérard lui-même (Souvenirs, p. 309).

(2) On lit dans le Moniteur du 8 août: M. Mauguin... « *La Charte* qui, sous Louis XVIII et Charles X, rendait les juges inamovibles, *est renversée.* » (RÉCLAMATIONS ANIMÉES AU CENTRE.)

portion. De là cette forme bizarre d'*errata* donnée à l'acte qui est la base de notre nouveau droit constitutionnel. La chambre déclare 1° que le trône est vacant; 2° que le préambule de la Charte est supprimé et que les articles en doivent être supprimés ou modifiés de la manière qui va être indiquée; 3° qu'il sera pourvu par des lois séparées aux objets qui suivent; voici le texte de la quatrième partie.

« *Moyennant* l'acceptation de ces dispositions et propositions (1), la chambre des députés *déclare enfin* que « l'intérêt universel et pressant du peuple français appelle « au trône S. A. R. Louis-Philippe d'Orléans, duc d'Orléans, lieutenant-général du royaume, et ses descendans « à perpétuité, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur « descendance. » — « En conséquence, S. A. R. Louis-« Philippe d'Orléans, duc d'Orléans, lieutenant-général « du royaume, sera invité à accepter et à jurer les clauses « et engagemens ci-dessus énoncés, l'observation *de la* « *Charte* constitutionnelle *et des* modifications indiquées, « et, *après l'avoir fait* devant les chambres assemblées, à « prendre le titre de Roi des Français. »

M. Corcelles proposait d'ajouter : « Sauf l'acceptation du peuple. » M. Fleury de l'Orne demandait que les colléges électoraux fussent chargés d'élire un député ayant mandat spécial pour l'élection d'un roi; ces deux propositions n'eurent pas de suite. L'ensemble de la déclaration fut adopté par 219 boules blanches contre 33 boules noires. Pendant qu'on procédait au scrutin, le président dit : « Quand le vote sera connu, on propose de porter les propositions au lieutenant-général du royaume, et d'en

(1) Que fait là le mot *proposition?* Ou du moins comment le concilier avec *disposition?* Si ce sont des *dispositions*, ce ne sont pas des *propositions*, et réciproquement.

envoyer une expédition à la chambre des pairs. » Pl sieurs voix crièrent *oui! oui!* ce qui ne s'adressait peu être qu'à la première phrase. Sans autre délibération nouvel acte fut communiqué à la chambre des pairs q s'assembla à huit heures pour le mettre en discussion quoique dès cinq heures il eût été porté au lieutenan général. Quelques pairs le firent observer. « Tout est cor sommé, dit M. Châteaubriand, quel pourrait être le ré sultat d'un vote qu'on ne demande pas et qu'on n'a poin attendu? » « Ce n'est pas, ajouta M. Pontécoulant, u projet de loi auquel il soit loisible de faire des amende mens; tout a été proclamé, reçu, accepté. C'est donc u fait accompli; il n'y a plus qu'à l'enregistrer. » M. Bro glie, ministre provisoire, répondit : « On n'a pas à s'in quiéter des démarches dont on n'a pas connaissance offi cielle. Il faut supposer que tout se passe RÉGULIÈREMENT. C'est seulement lorsque l'acte aura été adopté ici qu'il pourra être *utilement* présenté au prince. » L'assemblée parut se ranger à l'avis du ministre; elle vota un acte intitulé *adhésion*, et copié textuellement de la déclaration de l'autre chambre, en substituant *pairs* à *députés*. On y remarque la restriction suivante : « La chambre des pairs « déclare qu'elle ne peut délibérer sur la disposition de la « déclaration de la chambre des députés conçue en ces « termes : Toutes les nominations et créations nouvelles « de pairs faites sous le règne du roi Charles X sont dé- « clarées nulles et non avenues. — Elle déclare s'en rap- « porter entièrement sur ce sujet à la haute prudence du « prince lieutenant-général. » Cette restriction n'est pas médiocrement embarrassante pour ceux qui voudraient voir dans la Charte de 1830 une loi comme une autre, faite en vertu de la Charte de 1814, par les trois pouvoirs tels qu'ils se trouvaient constitués; le roi étant remplacé par le lieutenant-général. En effet la première partie de l'ar-

ticle 68 n'aurait reçu que l'approbation de deux pouvoirs seulement. Certes il ne suffirait pas pour la confection d'une loi que les chambres ou l'une d'elles déclarassent s'en rapporter au roi : l'article 16 exige qu'il y ait eu discussion et vote. Le refus de délibérer équivaut donc à un vote négatif. Et puis l'étrange loi qu'un acte qui modifie la constitution de laquelle seule il pourrait tirer sa force obligatoire ! Enfin, et ceci est décisif, si la Charte était une loi ordinaire, elle pourrait être abrogée par une loi de même nature ; ce qui est inadmissible (V. art. 23, §26). La Charte est une véritable constitution rédigée par la chambre des députés SELON LE VŒU ET DANS L'INTÉRÊT DU PEUPLE FRANÇAIS (V. n° 2 de la déclaration), et qui ne saurait être désormais modifiée ou révisée que par une puissance égale à celle qui l'a tacitement ratifiée. Ce n'est pas, comme le disait le rapporteur de la commission, un pacte, un contrat ; car le vœu du peuple français n'était sans doute pas de s'aliéner. Il suffit d'une étude légère des constitutions qui ont successivement régi la France pour se convaincre qu'on n'a jamais considéré une constitution comme une transaction entre la puissance dont elle émane et les autorités qu'elle établit. A-t-on jamais prétendu que la loi qui crée les préfectures fût une convention synallagmatique entre le législateur et les préfets ? L'idée d'assimiler la Charte de 1814 à un pacte a pu avoir cours sous la restauration pour une raison fort simple. A cette époque, la constitution fut promulguée comme un *octroi*, une concession d'une autorité illimitée, préexistante, et rendue indépendante de la nation par son origine, soit qu'elle fût fondée sur la grâce de Dieu, soit qu'elle le fût sur l'antiquité de la possession. C'était faire beaucoup sans doute que de constater le concours de volontés, le pacte intervenu entre l'autorité qui consentait librement à se modifier elle-même, et la nation qui acceptait la modifi-

cation. Il en résultait que l'*octroi* était irrévocable sans un consentement réciproque. Je dis que c'était beaucoup parce qu'alors on aurait emprisonné celui qui aurait osé parler de la souveraineté du peuple. Lanjuinais lui-même, dans son essai sur la Charte, a laissé en blanc le chapitre de la révision.

Le serment du lieutenant-général ayant été prêté le 9 août, c'est de ce jour qu'il faut dater la déclaration dans l'opinion qui la regarde comme l'œuvre des trois pouvoirs; il faut la dater du 7 dans l'opinion contraire. Au surplus voici le texte de la déclaration (j'en ai donné plus haut la dernière partie).

« La chambre des députés, prenant en considération « l'impérieuse nécessité qui résulte des événemens des « 26, 27, 28, 29 juillet dernier et jours suivans, de la « situation générale où la France s'est trouvée placée à « la suite de la violation de la Charte constitutionnelle;

« Considérant en outre que, par suite de cette viola- « tion et de la résistance héroïque des citoyens de Paris, « S. M. Charles X, S. A. R. Louis-Antoine, Dauphin, « et tous les membres de la branche aînée de la maison « royale, sortent en ce moment (1) du territoire français,

« Déclare que le trône est vacant en fait et en droit, « et qu'il est indispensable d'y pourvoir (2). »

« La chambre des députés déclare secondement que,

« Selon le vœu et dans l'intérêt du peuple français, le « préambule de la Charte constitutionnelle est supprimé, « comme blessant la dignité nationale en paraissant oc-

(1) Charles X n'est réellement sorti du territoire que le 16 août et non le 7.

(2) Ceci montre bien que la chambre ne croyait pas être constituante; car le changement de constitution admis, il va bien de soi que les autorités établies par la précédente cessent d'exister : il était donc superflu d'établir la vacance du trône.

« troyer aux Français des droits qui leur appartiennent « essentiellement, et que les articles suivans de la même « Charte doivent être supprimés ou modifiés de la ma- « nière qui va être indiquée. »

Le préambule de la Charte de 1814 est remarquable par la netteté avec laquelle il établit la nature de l'acte qu'il précède. « Nous avons considéré, dit Louis XVIII, que, bien que l'*autorité tout entière* résidât en France *dans la personne du roi,* nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en *modifier l'exercice;*.... c'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis-le-Gros (1). .....Nous avons dû, à leur exemple, apprécier les effets des progrès toujours croissans des lumières.... nous avons reconnu que le vœu de *nos sujets,* pour une Charte constitutionnelle, était l'expression d'un besoin réel; mais en cédant à ce vœu... nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier devoir envers *nos* peuples était de *conserver,* pour leur propre intérêt, les *droits* et les *prérogatives* de *notre* couronne. Nous avons espéré qu'instruits par l'expérience (2), ils seraient convaincus que l'autorité suprême peut seule donner aux institutions qu'elle établit la force, la permanence et la majesté dont elle est elle-même revêtue. Ainsi, lorsque la *sagesse* des rois s'accorde librement avec le vœu des peuples, une Charte constitutionnelle peut être de longue durée; mais quand la violence arrache des concessions à la faiblesse du gouvernement, la liberté publique n'est pas moins en danger que le trône même (3). Nous avons enfin cherché les principes de la Charte dans le caractère français et dans les monu-

(1) L'acte par lequel le roi affranchissait une commune se nommait *Chartre* ou *Charte.*

(2) Ici, Louis XVIII fait la leçon aux Français qui se son passé de lui pendant 20 ans, pour régler leurs affaires.

(3) A cause de l'obstination des gouvernans.

mens vénérables des siècles passés..... A ces causes, nous avons volontairement, et *par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets*... de la Charte constitutionnelle qui suit. »

Louis XVIII n'explique pas sur quelle base a été fondée la toute-puissance dont il consent à modifier l'exercice; il la prend comme un fait incontestable, et cela était vrai avant 1789 (1), mais à cette époque la nation avait conquis des droits bien plus étendus que ceux soi-disant concédés par la Charte; et elle les a conservés plus ou moins intacts à travers 25 ans de guerres civiles ou extérieures. On peut donc dire avec raison que ces droits lui *appartenaient essentiellement* en 1814, lorsque Louis XVIII afficha la prétention de les lui *octroyer*. On peut le dire encore plus justement aujourd'hui, car, pour les lui enlever, il faudrait anéantir les lumières. Mais les rédacteurs de la déclaration auraient dû, pour être conséquens avec eux-mêmes, en supprimant le préambule, changer la dénomination de *Charte* dont le sens primitif est *concession royale*. Le mot propre pour qualifier la nouvelle loi fondamentale était *Constitution de* 1830. Si nos constituans ne l'ont pas adopté, c'est qu'ils n'ont sans doute entendu faire qu'un *acte additionnel à la Charte de* 1814, maintenue implicitement dans les points où il n'y a eu ni *suppression* ni *modification*. Cette pensée est clairement expliquée dans plusieurs passages de la déclaration, notamment dans le dernier alinéa, où l'on invite le lieutenant-général à jurer l'observation de la *Charte* constitutionnelle *et des* modifications indiquées (2); dans le dixième alinéa de la troisième partie (devenu l'article 70 de

(1) Sauf les prétentions des parlemens.

(2) Toutefois il est remarquable qu'en corrigeant l'article 74 (65), on n'a pas ajouté : et les modifications résultant de la présente déclaration. Même observation pour le nouvel article 66.

l'édition officielle), où l'on déclare que toutes les lois, en ce qu'elles ont de contraire *aux dispositions adoptées pour la réforme de la Charte*, sont abrogées. En effet, on a laissé subsister l'article 68 (59) portant que les lois contraires à la *présente Charte* ne sont pas maintenues. Evidemment, si les deux actes sont identifiés l'un avec l'autre, l'une des deux formules abrogatoires devient superflue; leur concours s'explique tout naturellement si les deux actes sont distincts. Le préambule de l'ordonnance du 14 août vient encore confirmer ma proposition; il est ainsi conçu: « Nous ordonnons que la Charte constitutionnelle de 1814, telle qu'elle a été amendée par les deux chambres le 7 août, et acceptée par nous le 9, sera de nouveau publiée. » Enfin il y a 46 articles de la Charte de 1814, maintenus tacitement par le texte qui supprime ou modifie les 30 autres. L'examen qui a été proposé de quelques uns d'entre eux a été repoussé par la question préalable, et ils n'ont pas été décrétés de nouveau; il faut bien leur conserver leur date première (1). Ainsi notre droit constitutionnel résulte de deux sources distinctes: la Charte de 1814 et la déclaration du 7 août 1830. Il y a bien des dispositions qu'on ne peut expliquer que par cette circonstance; telles sont l'abolition de la conscription, la garantie des ventes de biens nationaux, la restitution de ses titres à l'ancienne noblesse, l'amnistie des opinions et votes antérieurs à la restauration (v. art. 10).

La combinaison des deux actes aurait été une cause perpétuelle de confusion et d'embarras dans la pratique: on se rappelle combien on avait de peine sous l'empire à reconnaître quels étaient les principes en vigueur au milieu de ces constitutions et de ces sénatus-consultes organiques qui se détruisaient mutuellement. Mais la chambre

(1) V. pour une application, l'article 60.

ayant procédé par voie de suppression et de substitution expresse, en indiquant le numéro des articles, il a été facile d'effectuer l'amalgame que sa précipitation ne lui avait pas permis d'opérer elle-même. Tel est le but de l'ordonnance du 14 août 1830, contresignée Guizot, qui ordonne de publier de nouveau la Charte de 1814 amendée. On y a inséré la troisième partie de la déclaration; il aurait fallu y comprendre également la quatrième, qui établit l'hérédité de la couronne, et surtout la seconde, qui consacre le nouveau principe du gouvernement; mais l'impossibilité de le faire sans remanier le texte s'y est opposée. L'usage s'est établi de citer les articles par le numéro qu'ils ont dans le texte officiel du 14 août; le législateur l'ayant ratifié par son exemple (*Voyez* entre autres, la rubrique de la loi sur la pairie), j'ai dû m'y conformer. Je dirai aussi, comme tout le monde, *la Charte de* 1830, bien que la majeure partie doive régulièrement être datée de 1814, parce que la suppression du préambule de Louis XVIII modifie l'esprit général des articles conservés, en leur ôtant le caractère de concession. D'ailleurs les auteurs de la déclaration, en ne comprenant pas ces articles dans leur *examen* (*Voyez* art. 68), se les sont en quelque sorte appropriés et les ont couverts de leur responsabilité. On est en droit de leur demander compte de la non-conformité de telle ou telle disposition avec les nouveaux principes qu'ils ont établis. J'avertis donc que je supposerai tous les articles datés du 7 août 1830, dans l'appréciation que je tâcherai d'en faire, sans âpreté comme sans ménagement. — Voici le résumé des réformes qu'a subies la Charte de 1814 :

Articles conservés sans modification,	46
Article conservé, sauf nouvel examen,	1
Articles conservés avec modification,	15
Articles remplacés par des dispositions contraires,	3

Articles supprimés, 11
Articles ajoutés, 4

Parmi les modifications, trois seulement offrent un intérêt de premier ordre (*Voyez* ci-après les art. 15, 32, 34, qui attribuent l'initiative aux deux chambres et placent les conditions de l'électorat et de l'éligibilité dans le domaine du législateur; il faut y joindre la loi de 1831, qui abolit l'hérédité de la pairie); trois sont d'une importance secondaire (*Voyez* art. 27, 35, 37); trois sont d'une utilité plus ou moins douteuse (*Voyez* art. 6, 7, 31); les autres sont presque indifférentes ou sans résultat. Parmi les suppressions, celle de l'art. 6 mérite des éloges; sur les quatre additions, il n'y a d'important que l'article dernier, qui renferme la promesse de plusieurs lois organiques.

Ajoutons à ce tableau la suppression du préambule de 1814, *selon le vœu et dans l'intérêt du peuple* français, auquel appartiennent essentiellement les droits qu'on disait lui octroyer. On a vu là, du moins assez généralement, la résurrection du principe de la souveraineté du peuple. Il aurait peut-être mieux valu emprunter à la constitution de 1791, comme le proposait M. Persil, les articles suivans qui auraient été placés avant l'article 12 : « La souveraineté appartient à la nation; elle est inaliénable et imprescriptible. La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. » La consécration du principe aurait été incontestable; mais M. Dupin ayant prétendu que la rédaction de la commission rendait sans objet la proposition de M. Persil, celle-ci ne fut même pas mise au voix.

Cependant le texte de la déclaration n'explique pas de quelle source dérivent les pouvoirs politiques; il parle seulement des droits des Français, ce qui peut s'appliquer à la liberté individuelle, la liberté de la presse, l'égalité

devant la loi, l'admissibilité aux emplois, etc. comme la chambre des Députés déclare que ses déc sont fondées sur le vœu et l'intérêt du peuple fra et que la Charte de 1814 doit cesser d'être cons comme une concession, on arrive bien forcément à clure que les pouvoirs établis par la Charte et con par la déclaration, sont constitués selon le même dans le même *intérêt*.

On conçoit que le vœu d'un peuple puisse être c à ses intérêts véritables; aussi des publicistes préten ils que la souveraineté du peuple doit céder devan intérêt bien entendu; néanmoins je pense que les principes se confondent. Le plus souvent la décisi l'opinion publique sera conforme à l'intérêt du p dans les cas où elle s'en écartera, il vaudra toujours travailler à l'éclairer que violenter la nation pour l dre en quelque sorte heureuse malgré elle. D'ai vaut-il mieux, pour reconnaître le véritable intéré peuple, s'en rapporter à quelques individus isolés, en les supposant des philosophes du premier ordr sages exempts de tout amour du pouvoir, qu'à des sentans tirés de toutes les parties du territoire et r de la confiance des citoyens? Je ne le crois pas. En est constant que les lois n'inspireront un respect attachement général que lorsqu'elles seront, comm dit Rousseau, l'expression de la volonté générale. E la souveraineté du peuple se concentre parmi les éclairés; c'est une raison pour eux d'employer tou efforts à propager et généraliser leurs lumières, afin ne les accuse pas d'aspirer au monopole des jouis sociales.

Le principe de la souveraineté du peuple n grande importance considéré affirmativement, je dire comme attribuant un droit ou une faculté; pu

jamais des individus isolés ne pourront empêcher une nation de régler la forme de son gouvernement, lorsqu'elle le voudra formellement : démontrer qu'elle en a le droit, est donc aussi superflu que de démontrer qu'un enfant a droit de devenir homme. — Il a plutôt une valeur négative, en ce sens qu'il exclut tout principe contraire; par exemple, celui qui fonderait l'autorité sur la grâce de Dieu, ou sur une possession immémoriale, ou même sur les lumières prétendues de ceux qui l'exercent.

CHARTE CONSTITUTIONNELLE.

La Charte est divisée en huit sections. La première traite des droits des citoyens et de leurs devoirs envers l'Etat. Les cinq suivantes règlent la distribution des pouvoirs politiques et contiennent ainsi réellement la constitution de l'Etat. Les deux dernières renferment des dispositions transitoires et des garanties de diverses natures.

DROIT PUBLIC DES FRANÇAIS.

Cette première section, dont l'intitulé pourrait convenir à toute la Charte, correspond aux déclarations des droits de l'homme et du citoyen, mises en tête des constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III. Elle s'en sépare toutefois par une différence assez tranchée. L'assemblée constituante et la convention avaient affiché la prétention de promulguer des principes de droit soi-disant naturel, applicables aux hommes de tous les pays et de tous les temps. Les rédacteurs de la Charte, au contraire, se sont bornés à *déclarer les droits des Français, pour l'avenir.* Mais, comme leurs devanciers, ils n'ont pu éviter les deux écueils entre lesquels ils étaient placés. Tantôt leurs principes sont formulés d'une manière si générale, que toute loi de détail qui intervient postérieurement, en est la violation perpétuelle et nécessaire; tels sont les trois premiers articles, si on les interprète littéralement. Tantôt le principe consiste à mettre tel ou tel droit sous la sauvegarde du pouvoir législatif, et alors la garantie qui en

résulte est à peu près nulle, puisque les lois postérieures peuvent modifier le principe (1). On peut citer pour exemples l'article 4, et, sous beaucoup de rapports, l'article 7.

ARTICLE 1. *Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs.*

« *Être égaux devant la loi,* est une de ces phrases figurées et emphatiques permises à l'orateur et au poète, mais dont le législateur doit soigneusement s'abstenir (2). » — Au fond le but d'une loi quelconque est d'accorder des facultés, des droits, et d'imposer des devoirs. Dire que les Français *sont* ou plutôt *doivent être* égaux devant elle, c'est dire qu'elle doit leur accorder les mêmes droits, leur imposer les mêmes obligations. *Quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs*, ajoute le texte, comme pour prévenir une objection : de là découle immédiatement une exception relative aux titres, rangs et *honneurs* dont peuvent jouir les Français *nobles* (art. 62). Mais la phrase incidente a une bien autre importance : elle détermine le véritable sens de la phrase principale. Prenez l'article à la lettre, et décidez que le législateur est tenu d'attribuer à tous les mêmes droits, d'imposer à tous les mêmes devoirs, la législation est à refaire, ou plutôt la législation est désormais chose impossible. Il n'est peut-être pas une seule loi qui en établissant un droit, un avantage, ne le refuse à certaines personnes incapables ou indignes d'en profiter ; pas une loi qui, en créant une obligation, une charge, n'en dispense les individus qui sont dans l'impuissance d'y satisfaire ou qui méritent une exemption spéciale. Sup-

(1) V. Bentham, Examen des diverses déclarations des droits (Préambule).

(2) M. Pinheiro-Ferreira, Observ. sur la charte, p. 16.

posons, par exemple, qu'il s'agisse de conférer des droits politiques; on s'accordera généralement à reconnaître que les enfans, les insensés et même les femmes sont incapables de les exercer; que les condamnés à des peines infamantes en sont indignes. S'agit-il d'établir une obligation, par exemple celle du service militaire; on en exemptera, sans difficulté, tous ceux que leur âge, leur sexe, ou la faiblesse de leur constitution, rend inhabiles à porter les armes. Chaque loi qui institue une magistrature nouvelle, donne sous certains rapports, à celui qui en est investi, une supériorité sur les citoyens, et viole par là même le principe de l'égalité *absolue*, tel qu'il paraît posé par l'article 1. Enfin les rédacteurs de la Charte eux-mêmes consacrent expressément l'inégalité de fortune (art. 2); ils prescrivent de salarier certains cultes (art. 6); ils soumettent la jouissance des droits politiques à diverses conditions qui peuvent consister dans un certain taux de fortune (art. 32, 33, 34); ils accordent des priviléges aux pairs, aux députés, aux ministres, aux princes du sang (art. 29, 43, 44, 47, 26); ils tolèrent le port de signes extérieurs de supériorité (article 63). — S'agit-il du droit *privé*, les distinctions seront tout aussi multipliées : les droits seront plus ou moins étendus, selon que la personne à laquelle on veut les conférer sera un homme ou une femme mariée, un mineur ou un majeur, un interdit ou un homme sain d'esprit, un enfant naturel ou un enfant légitime.

Quelle est donc la signification de l'article 1^er^? Son but unique, selon moi, est de proscrire les priviléges attachés aux distinctions de naissance (1). Permis à des individus

(1) Quand Voltaire disait : Les mortels sont *égaux*, il voulait seulement combattre le préjugé de la noblesse, puisqu'il ajoutait aussitôt :

de se qualifier nobles de par l'ancien régime, ou de par Napoléon; permis au roi d'en créer de nouveaux, et de leur assigner des honneurs, des préséances dans les cérémonies publiques; mais il est interdit de leur accorder des droits particuliers et de les exempter des devoirs de la société (art. 62). En conséquence, ils contribueront comme les *roturiers*, en proportion de leur fortune, aux charges de l'Etat; et renonceront désormais au monopole des emplois civils et militaires, qu'ils exerçaient avant la révolution de 1789. Telle est la disposition des articles 2 et 3, qui sont le développement de l'article 1. L'aristocratie nobiliaire est donc réellement détruite aujourd'hui, puisque ses droits ne sont pas plus étendus et que ses devoirs sont aussi nombreux que ceux des autres citoyens; elle a conservé seulement le bagage de ses titres et de ses armoiries, que peu de gens lui envient, et dont le législateur refuse de lui assurer la possession exclusive (*Voyez* art. 62). — Malheureusement l'aristocratie des richesses tend insensiblement à se substituer à elle; et la preuve c'est qu'on divise encore généralement la nation en plusieurs classes : on distingue la classe supérieure, la classe moyenne et la classe inférieure qu'on appelle aussi le *peuple;* or, ces dénominations ne peuvent plus avoir de sens que *pécuniairement* parlant, puisque, s'il y a encore des *nobles*, les autres citoyens ne se subdivisent plus en *bourgeois*, ou habitans de communes affranchies, et en

Ce n'est point la naissance,
C'est la seule vertu qui fait leur *différence.*

On peut passer à un poète de débuter par proclamer l'*égalité* des mortels pour avouer dans le vers suivant leur *différence.* Mais il n'aurait pas fallu transporter cette contradiction dans les lois. On devait se borner à dire dans la Charte : la noblesse n'est pas reconnue par la loi; ou bien, si l'on voulait maintenir l'art. 62 : la supériorité qui résulte de la noblesse est purement honorifique.

paysans ou serfs. La loi favorise le préjugé, en prop tionnant les droits politiques au taux des contributi directes (*Voyez* art. 32, 34).

Après avoir renfermé le texte dans ses véritables limit il reste à expliquer quel principe doit suivre le législate dans la répartition des droits et des devoirs. C'est, je cr l'utilité publique (1), ou, si l'on veut, *le plus grand b du plus grand nombre.* Il en résulte évidemment tenda à l'égalité, puisque la perfection du système serait le p grand bien de *tous.* Toutes les fois qu'une inégalité a ficielle ou accidentelle n'ajoute rien au bonheur comm le législateur doit s'abstenir de l'introduire, et si elle ex déjà, l'effacer graduellement. A l'égard de l'inégalité la nature a mise entre les facultés intellectuelles ou pl siques des hommes, il faut bien se résigner à la sub puisqu'aucune puissance humaine ne peut la détruire ; doit se borner à l'empêcher de s'accroître, et à préve l'abus que les individus *supérieurs* pourraient en faire p nuire aux *inférieurs.*

ARTICLE II. *Ils contribuent indistinctement, dans la p portion de leur fortune, aux charges de l'État.*

Avant 1789, les nobles étaient exempts de la taill de divers autres impôts. Aujourd'hui les citoyens c tribuent, sans distinction *de rangs et de titres,* aux cha *pécuniaires* de l'État. Il est même vrai de dire que t paient quelque chose, car il n'est, je crois, perso

(1) « Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que l'utilité commune. » Déclaration des droits de l'homme de 1 art. 1.—Dans Télémaque (livre XII), Mentor règle les condit des Salentins par la naissance ; il en distingue sept, auxqu assigne des vêtemens de couleurs différentes : on peut appeler un raffinement d'inutilité.

qui ne consomme du vin, du sel, ou du tabac; et les gouvernemens sont aussi avares d'exemptions d'impôt qu'ingénieux à créer des moyens de *saisir* la fortune des particuliers. Mais il n'est pas aussi exact de dire que tous paient dans la proportion de leur fortune. D'abord l'application littérale du principe est impossible; car elle exigerait que chaque individu fournît, au moins annuellement, l'inventaire de ses biens de toute nature, et l'indication précise de son revenu; ensuite il faudrait comparer la totalité de l'impôt demandé, à la totalité des revenus des Français, pour découvrir la fraction qui désignerait la part à prélever sur le revenu de chacun. On se trouverait ainsi conduit à une inquisition intolérable et à d'interminables calculs. Dans la pratique on se borne à répartir proportionnellement l'impôt foncier, c'est-à-dire celui qu'on prélève sur le revenu des immeubles, parce qu'il est impossible de dissimuler cette sorte de biens; encore la répartition est-elle purement approximative, puisqu'elle se fait d'abord entre les départemens, puis entre les arrondissemens, puis entre les communes, et en dernier lieu, entre les particuliers. A l'égard de la richesse mobilière, bien plus considérable aujourd'hui qu'autrefois, l'impossibilité d'évaluer exactement celle de chaque individu, oblige de se contenter de la présomption que *la dépense est proportionnée au revenu.* C'est sur cette base que sont assises la plupart des impositions *indirectes,* qui composent la meilleure portion des recettes de l'Etat.

Une interprétation littérale de l'article 2, conduirait à les rejeter; mais l'article 41 qui les autorise en termes exprès, montre que la Charte n'a entendu qu'approximativement proportionner les contributions à la fortune. Toutefois on est au moins en droit d'exiger qu'il y ait approximation : or elle ne se rencontre pas dans les im-

positions indirectes qui frappent des objets de *premièr* nécessité. Tout homme a besoin pour exister d'une cer taine quantité de viande, de vin, de sel; il est obligé d se la procurer, alors même que le prix *absorbe* la totali de son revenu; réciproquement il n'a pas besoin de s'e procurer davantage, alors même que son revenu excè ce prix de beaucoup; il cherchera seulement à s'en pr curer de meilleure qualité; ainsi l'on condamne à u sacrifice égal, et le pauvre qui a tout juste de quoi nourrir, et le riche qui jouit d'un superflu plus ou moi considérable (1). Ou si le premier cherche à s'y sou traire, son bien-être et même son existence peuvent êt compromis. Le seul moyen d'atténuer d'aussi graves i convéniens, serait d'établir l'impôt graduellement s les premières qualités, et d'en affranchir complétement qualité inférieure. L'impôt établi sur des objets de lux sur des objets qui donnent seulement une jouissanc sans être indispensables à la vie des hommes, produit d effets plus égaux. Le nombre des domestiques, des équ pages, des chevaux, des chiens, se mesure ordinaireme sur le superflu de richesse; en le prenant pour base d'u contribution, on risque tout au plus de heurter quelq fantaisie, mais non d'altérer le bien-être des citoyens

L'impôt est un véritable sacrifice : il faut cherche le répartir *également* sur les individus, parce qu'il n'y pas de raison de surcharger l'un plus que l'autre; et p le répartir également il faut assigner à chacun des pa

(1) « Les impôts sur toute chose nécessaire à la vie, sont fond très iniques : car le pauvre qui ne peut dépenser que p son nécessaire, est forcé de jeter les trois quarts de ce qu'il pense en impôts, tandis que ce même nécessaire n'étant qu moindre partie de la dépense du riche, l'impôt lui est pres insensible. De cette manière, celui qui a peu paye beaucoup celui qui beaucoup paye peu. » J.-J. Rousseau, Lettre à lembert.

inégales, en ayant égard à ses facultés pécuniaires; mais faut-il, comme semble le dire notre texte, faire une proportion mathématique? imposer une contribution double à celui dont la fortune est double? Je ne pense pas qu'on arrive ainsi à égaliser parfaitement les sacrifices. Plus la fortune sera considérable, moins la perte sera sensible. Supposez l'impôt fixé au dixième du revenu. L'homme qui a 1000 francs de rente se verra contraint de supprimer une dépense utile ou même indispensable, surtout s'il a une famille. Celui qui a 100,000 francs, en conservant encore 90,000, sera tout au plus obligé de renoncer à embellir une maison de plaisance; il n'y a donc pas parité de situation. Il faut fixer une limite au dessous de laquelle on n'exigera pas d'impôt, parce que le revenu tout entier sera estimé nécessaire pour soutenir l'existence du propriétaire. Ensuite on divisera les fortunes placées au dessus de cette limite en plusieurs catégories; la fraction réclamée à titre de contribution ira en croissant à mesure qu'on s'élèvera sur l'échelle des catégories; bien entendu que la portion de richesse laissée au propriétaire doit aller aussi en s'augmentant: celui qui était plus riche avant la perception doit rester plus riche après.

Les biens privés du roi sont soumis à l'impôt (loi du 2 mars 1832, art. 24); mais il en est autrement des biens qui font partie de la liste civile (*ibid.* art. 13). Ce n'est pas une exception à l'article 2 de la Charte; en effet l'usufruit des biens de la liste civile est concédé au roi à titre de salaire ou de libéralité, comme on voudra; une fois reconnu que le taux doit être fixé à telle valeur, il serait contradictoire d'en reverser une partie dans le trésor public, même sous prétexte d'impôt; il eût été plus court de réduire de prime-abord la liste civile à une valeur inférieure.

Outre les contributions payées à l'Etat, il y en a de

destinées à subvenir aux charges des départemens et des communes ; il est clair qu'elles doivent être réparties comme les premières.

Je reviendrai plus loin, avec la Charte, sur la matière si importante des impôts (V. articles 40, 41). A l'égard des charges non pécuniaires, comme celles du service militaire, de la garde nationale, etc., et auxquelles il eût été facile d'appliquer l'article 2, en généralisant ses expressions, il en sera aussi question ailleurs (V. articles 11, 69, 4° et 5°).

ARTICLE III. *Ils sont tous également admissibles aux emplois civils et militaires.*

Nouvel emprunt fait sans réflexion à la législation de 1789. L'assemblée constituante a promulgué un assez grand nombre de propositions qui s'expliquent d'une manière satisfaisante quand on les rapporte à leur véritable but, l'abolition des priviléges nobiliaires alors en pleine vigueur; mais qui, soumises à une interprétation rigoureuse, pèchent par un excès de généralité. Les auteurs de la Charte de 1814, membres d'un parti qui a fortement dénigré les lois de la constituante, auraient dû les perfectionner en les reproduisant. Le principe de l'article 3 se trouve pour la première fois dans les fameux décrets du 4 août 1789 et des jours suivans, avec des détails qui en mettent l'esprit en évidence : « Tous les citoyens, *sans distinction de naissance*, porte l'article 2 de ces décrets, pourront être admis à tous les emplois et dignités ecclésiastiques, civils et militaires; et nulle profession utile *n'emportera dérogeance.* » On lit dans un autre décret du 21 janvier 1790 : « Les condamnations infamantes n'impriment aucune flétrissure à la famille du coupable ; l'*honneur* de ceux qui lui appartiennent *n'est nullement*

entaché, et tous continueront d'être admissibles à toutes sortes de professions, d'emplois et de dignités. » Enfin le principe a passé dans la déclaration des droits de l'homme, sans que rien y décèle son origine, mais avec une modification importante qui devait être conservée dans la Charte : Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, *selon leur capacité*, et sans autre distinction que celle de leurs *vertus* et de leurs *talens* (art. 6). »

Pour donner à notre article 3 un sens raisonnable, il faut le traduire ainsi, en le combinant avec l'article 1 : « Le législateur en réglant l'admission aux *fonctions* publiques, ne doit avoir aucun égard aux titres et aux rangs des citoyens. » Du reste, il lui est loisible de prescrire des conditions d'aptitude physique, d'âge, de capacité civile ou intellectuelle; d'établir certaines règles d'*incompatibilité* (excepté dans le cas de l'article 46), par exemple, d'interdire au citoyen qui occupe telle fonction, d'aspirer à telle autre, ou même de prohiber d'une manière générale le *cumul* d'un certain nombre de places. C'est ce qu'a fait la législation existante, même depuis la Charte, sans suivre toutefois un système bien uniforme.

L'âge exigé pour parvenir aux diverses fonctions varie depuis 21 ans jusqu'à 30 ans, sauf quelques anomalies: ainsi, on peut être officier dans la garde nationale avant 21 ans (loi du 22 mars 1831, articles 9, 50); on ne peut être élu président d'un tribunal de commerce avant 40 ans (Code de commerce, article 620), sans doute pour la même raison qui avait fait prescrire cet âge comme condition d'éligibilité à la chambre des députés (v. art. 32). La condition de l'âge est indispensable non seulement comme liée à celle de capacité, mais encore afin d'imposer un certain respect au public pour le magistrat. Cette réflexion

s'applique surtout à l'ordre judiciaire. — La loi paraît n voir fixé nulle part un âge auquel doive cesser l'exercice emplois : il est même des fonctionnaires qu'elle déclare amovibles pour les rendre indépendans du gouvernem qui les nomme (article 49). Elle s'en remet en quel sorte à eux du soin de donner leur démission lorsqu'ils sentiront impropres à servir l'Etat. Je pense que c'e tort. L'amour-propre inné chez l'homme, lui permet ficilement de s'avouer à lui-même l'affaiblissement de facultés ; d'ailleurs ses intérêts pécuniaires et ceux d famille s'opposent souvent à ce qu'il consente à éch ger un traitement lucratif contre une modique pens de retraite. On préviendrait tout embarras en détermin l'âge auquel une fonction quelconque cesserait de p droit (1).

La loi est trop sobre de conditions de capacité dist tes de l'âge : la méthode du concours ou de l'épreuve blique des candidats, jusqu'à présent exclusivement pliquée aux fonctions de l'enseignement, est suscept d'être étendue davantage (v. article 48). C'est certai ment le meilleur moyen d'écarter la paresse et la mé crité excessive. Il y a une précaution à prendre en ad tant le système de la capacité, si raisonnable d'aille c'est de faciliter à la masse l'acquisition des connais ces exigées; autrement, si les gens riches étaient seu même d'y aspirer, on créerait sans s'en douter une table aristocratie de fortune.

Le but de la loi, en admettant des causes d'incom bilité, est de garantir la bonne exécution du service, d' rer l'indépendance de certaines fonctions (V. article d'empêcher la cupidité d'accumuler les traitemen

(1) Dans l'état de New-York, tout juge âgé de soixant est obligé de donner sa démission.

existe des dispositions légales qui prohibent le cumul des salaires au delà d'une certaine quotité (loi du 28 avril 1816, article 78). Elles sont mal observées et les exceptions sont beaucoup trop nombreuses.

La fixation des traitemens n'est point étrangère à l'admissibilité aux emplois; car lorsqu'ils sont trop faibles pour suffire à l'entretien raisonnable du fonctionnaire, il en résulte une espèce d'exclusion pour les hommes personnellement dénués de fortune (V. article 48). En revanche, lorsqu'ils sont trop élevés, ils grèvent le trésor public outre mesure; la législation actuelle est loin d'être irréprochable sous ces deux points de vue. Une disproportion extrême règne entre les divers traitemens. Il y a des fonctionnaires qu'on paye fort cher, sous le singulier prétexte qu'ils ont besoin plus que d'autres de *représenter*, c'est-à-dire d'afficher un certain luxe aux yeux du public et à ses dépens. Chose étrange, on ignore encore généralement en France que les emplois et les magistratures de toute espèce sont institués dans l'intérêt exclusif de la nation, et nullement pour satisfaire la vanité, l'ambition et l'avarice de ceux qui en sont revêtus. On les considère presque partout comme un moyen indispensable pour *faire figure* dans le monde; aussi la tourbe des solliciteurs s'accroît-elle incessamment. « Chacun, dit Paul-Louis Courier (lettre II au Censeur), chacun maintenant cherche à se placer, ou, s'il est placé, à se pousser. On veut être *quelque chose*.....! On est quelque chose en raison du mal qu'on peut faire. Un laboureur n'est rien; un homme qui cultive, qui bâtit, qui travaille utilement, n'est rien. Un gendarme est quelque chose, un préfet est beaucoup; Bonaparte était tout. Voilà les gradations de l'estime publique, l'échelle de considération suivant laquelle chacun veut être Bonaparte, sinon préfet, ou bien gendarme. »

ARTICLE IV. *Leur liberté individuelle est également garantie, personne ne pouvant être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.*

La liberté est la faculté (1) de faire ce qu'on veut; ses qualifications varient dès lors avec les objets de la volonté. La liberté individuelle est la faculté de se mouvoir, de changer de place; la liberté religieuse est celle de professer hautement ses opinions religieuses; la liberté de la presse est la faculté de manifester sa pensée par la voie de l'impression (voir les trois articles suivans). —La liberté illimitée n'existe nulle part; chez les sauvages elle est restreinte par la nature des choses, plus forte que la volonté de l'homme; chez les peuples civilisés, elle est en outre restreinte par les lois qui, dans l'intérêt de la communauté, s'attachent à prohiber les actes nuisibles. En revanche, elle est plus également répartie entre les individus; dans l'état sauvage le plus fort fait prévaloir sa volonté sur celle du plus faible, même au détriment de celui-ci; l'état social fait disparaître cette inégalité, en couvrant le faible de sa protection. D'ailleurs les limitations que la loi apporte à l'exercice de la volonté doivent être en plus petite quantité possible; toutes celles qui sont le fruit d'un pur caprice législatif, et ne procurent aucun avantage à la communauté, causent un mal; car le bonheur souverain pour l'homme serait de satisfaire tous ses désirs; plus on l'en empêche, plus on le rend malheureux. Il est donc vrai de dire que la liberté doit être le principe; la gêne, l'exception. Tout ce que la loi ne défend

(1) Cette faculté devient un droit, quand elle est consacrée par la loi.

pas, soit directement, soit par l'intermédiaire des autorités qu'elle établit et dans le cercle de leurs attributions est permis ; et nul ne doit être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas, avec la même distinction (1).

En garantissant la liberté individuelle, la Charte n'entend pas parler d'une liberté sans limite, car elle suppose expressément qu'on en peut être privé suivant les cas. En disant qu'elle la garantit *également*, elle interdit seulement au législateur d'accorder une protection plus étendue aux nobles qu'aux roturiers, ou pour parler plus exactement, à ceux qui ont des titres et des rangs qu'à ceux qui n'en ont pas (V. les articles précédens). Du reste la liberté des magistrats est plus spécialement protégée que celle des autres citoyens (V. articles 12, 29, 43, 44; Code d'instruction criminelle, articles 479 et suivans). L'âge et le sexe ont aussi motivé un privilége dans certains cas (Code civil, articles 2064, 2066; Loi du 17 avril 1832, articles 2, 4, 6, 12, 18, 40; Code de procédure, article 800, 5°).

Quelle garantie résulte de l'article 4 pour la liberté individuelle des Français?. — Une seule et bien faible : elle consiste dans l'obligation imposée au législateur de prévoir *les cas* où l'arrestation doit avoir lieu, et de prescrire *la forme* suivant laquelle on doit y procéder. Le législateur ne pourrait se reposer de ce soin sur le pouvoir exécutif. Après cela qu'il multiplie les cas d'arrestation jusqu'à l'infini, qu'il simplifie les formes à l'excès, on ne pourra l'accuser de violer la constitution, puisque nulle limite ne lui est tracée. Le même vague se trouve dans l'article 7 de la déclaration des droits de l'homme de 1791 : c'est qu'alors on était préoccupé du souvenir des *lettres de*

(1) V. Déclaration des droits de 1791, art. 5, et la critique de Bentham.

cachot, au moyen desquelles les Français d'avant 1789 étaient emprisonnés sans forme de procès, et qui s'étaient multipliées à tel point que les moindres employés des ministres en avaient à leur disposition (1). On croyait beaucoup faire en substituant l'arbitraire législatif à l'arbitraire ministériel. Toutefois, on inséra dans la constitution de 1791 un certain nombre de dispositions protectrices qui ont passé dans les constitutions suivantes et qu'on regrette de ne pas retrouver dans la Charte, dont le texte n'empêche nullement de suspendre la liberté individuelle, comme cela s'est fait au commencement de la restauration. Quoi qu'il en soit, il faut jeter un coup d'œil rapide sur la législation actuelle pour voir si, conformément au vœu plutôt qu'à l'injonction de la Charte, elle garantit réellement la liberté, c'est-à-dire, si elle se borne à autoriser l'arrestation dans les cas où l'intérêt public le commande, et si les formes qu'elle prescrit protègent suffisamment les individus contre la négligence ou la prévarication des fonctionnaires publics. Et d'abord, je dois signaler un vice de rédaction dans le texte de l'article 4, bien qu'il s'occupe uniquement de l'*arrestation* et de la *poursuite* (qui n'a pas une relation nécessaire avec la liberté individuelle) il s'applique sans aucun doute à la *détention* et à l'action de retenir en prison quelqu'un qui s'y trouve déjà (2). En effet, la détention n'est au fond, selon l'expression de Lanjuinais, qu'une arrestation continuée. Il serait bizarre que la prolongation de l'illégalité fût suffisante pour la légitimer. Mais il n'est pas aussi fa-

(1) « Aucun citoyen n'est assuré de ne pas voir sa liberté sacrifiée à une vengeance; car personne n'est assez grand pour être à l'abri de la haine d'un ministre, ni assez petit pour n'être pas digne de celle d'un commis des fermes. » Remontrances faites à Louis XV par Malesherbes, au nom de la cour des aides, le 12 août 1770.

(2) Ce qu'on appelle *recommandation* en matière civile.

elle étendue les termes de la Charte à *l'asile*; j'entends par là l'interdiction de tout ou partie du territoire, laquelle peut, à la rigueur, s'exécuter sans arrestation préalable. Cependant c'est une véritable atteinte à la liberté individuelle, et le législateur fera bien de la protéger sous ce rapport comme sous les autres (voir l'acte additionnel, article 61).

Le droit d'ordonner l'arrestation est attribué par les lois existantes à l'autorité paternelle et à l'autorité judiciaire. — Un père peut faire détenir son enfant légitime ou naturel légalement reconnu, pendant un mois au plus; le président du tribunal d'arrondissement doit, sur sa demande, délivrer l'ordre d'arrestation. Lorsque l'enfant est âgé de quinze ans accomplis (1) le père peut seulement en *requérir* la détention pendant six mois au plus; le président est libre de ne pas obtempérer à sa réquisition. Dans les deux cas le père a la faculté d'abréger la détention, mais l'enfant ne doit jamais être détenu de nouveau qu'après sa *sortie*. La mère survivante et non remariée peut *requérir* la détention avec le concours des deux plus proches parens paternels; le tuteur le peut aussi avec l'autorisation du conseil de famille. L'émancipation ou la majorité font cesser ce droit de correction (Code civil, articles 376, 377, 379, 381, 383, 468).

Le droit d'arrestation attribué à l'autorité judiciaire, et quelquefois à l'autorité administrative, a plusieurs buts bien distincts : tantôt c'est un moyen de contraindre les citoyens à l'accomplissement d'obligations publiques ou privées; tantôt c'est un moyen de mettre des accusés sous la main de la justice; tantôt enfin il sert à infliger une peine à des coupables.

(1) Il en est de même si le père est remarié, ou bien encore si l'enfant, quoique âgé de moins de quinze ans, a des biens personnels ou exerce un état. (Code civil, art. 380, 382.)

Considérée sous le premier point de vue, l'arrestation prend le nom de *contrainte par corps* (V. article 43). On y a recours, surtout en matière commerciale, pour forcer un débiteur à payer ses dettes; comme le seul résultat qu'on en puisse espérer est de porter le débiteur à employer des ressources extraordinaires ou cachées, afin de recouvrer sa liberté, il est clair que la durée de la détention doit être restreinte; autrement elle dégénérerait en une véritable peine, plus sévère que l'emprisonnement pour un délit correctionnel quelconque. Cependant le Code de procédure ne fixait à la contrainte par corps d'autre terme que l'âge de 70 ans; encore faisait-il exception pour le cas de stellionat. La loi du 17 avril 1832, outre un grand nombre d'améliorations de détails, a réformé cet état de choses. Elle veut (art. 7) que la durée soit déterminée par les juges, sans jamais excéder dix ans. — La contrainte par corps n'est appliquée qu'en vertu d'un jugement (Code civil, art. 2067), signifié un jour d'avance, avec commandement de payer. Les huissiers, et, à Paris, les gardes du commerce, sont exclusivement chargés de la mettre en exécution; ce qui n'est pas permis en tout temps et en tout lieu indistinctement (Code de procédure, art. 780, 781). On emploie encore l'arrestation comme moyen de contrainte contre les témoins qui refusent de comparaître et de déposer devant les juges (Code de proc., art. 264; Code d'instruction criminelle, art. 80, 157, 189, 269, 304, 355); contre les dépositaires de pièces destinées à figurer dans une procédure de faux (Code de procéd., art. 201, 221; d'instruct. crim., art. 452 et suiv.).

L'arrestation *préventive* en matière criminelle n'est pas davantage une peine; c'est une précaution destinée à empêcher un accusé de se soustraire à l'action de la justice. En règle générale elle ne peut être ordonnée que

par les juges d'instruction ou par les tribunaux compétens, au moyen d'actes appelés *mandats*. En cas de *flagrant délit*, *tout* dépositaire de la force publique, et même *toute personne*, sont tenus de saisir le prévenu et de le conduire devant le procureur du roi, sans qu'il soit besoin de mandat (Code d'instr. crimin., art. 106). Malheureusement la définition des cas réputés *flagrans délits*; est trop vague; et réciproquement la loi les restreint mal à propos à l'hypothèse d'un crime emportant peine infamante, distinction impraticable qui ne s'observe jamais dans l'usage; autrement une foule de malfaiteurs auraient toute facilité pour s'échapper. Dans le même cas de flagrant délit, le procureur du roi, les juges de paix, les officiers de gendarmerie, les commissaires de police, maires et adjoints peuvent décerner un mandat d'amener qui place momentanément le prévenu sous la main de la justice, à la charge de transmettre sans délai les pièces au juge d'instruction, qui fait immédiatement l'examen de la procédure (Code d'instr. crim., articles 45, 46, 49, 50, 60). — Les préfets des départemens et le préfet de police de Paris ont aussi le droit d'ordonner l'arrestation des prévenus de crimes ou de délits (*ib.*, art. 10); on aurait dû leur conférer seulement celui de la requérir. L'article 46 de la constitution de l'an VIII et les articles 60 à 63 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII donnaient aux ministres la faculté de décerner des mandats : une commission de sept sénateurs examinait si l'intérêt de l'Etat exigeait que l'arrestation fût prolongée au delà de dix jours; si elle pensait que non, elle devait adresser trois avertissemens au ministre signataire du mandat, et enfin déclarer qu'il y avait présomption de détention arbitraire : alors le corps législatif dénonçait le ministre à la haute cour impériale. Ces garanties n'ont jamais existé que sur le papier; mais enfin elles existaient; aujourd'hui

qu'il n'y a plus de commission sénatoriale de la liberté individuelle, le gouvernement ne peut plus décerner de mandats. En revanche la loi du 28 germinal an IV, toujours en vigueur, autorise la gendarmerie nationale (article 125) à saisir, sans mandat, et hors du cas de flagrant délit, les militaires qui n'ont pas de congé ou de passe-port, ceux qui s'écartent de la route du corps, les mendians valides dans certains cas, les individus qui par imprudence ont blessé quelqu'un sur la voie publique; les voituriers qui s'obstinent à encombrer les passages, etc. etc. Mais cette latitude n'a pas d'inconvéniens très graves, à cause de l'obligation imposée aux gendarmes et autres agens revêtus d'un pouvoir analogue, de conduire sur-le-champ les individus arrêtés, devant l'officier de police judiciaire.

Le juge d'instruction doit interroger dans les 24 heures le prévenu contre lequel a été lancé un mandat d'*amener*. Si le fait imputé emporte une peine infamante, ou un emprisonnement correctionnel, il peut, le procureur du roi entendu, décerner un mandat d'*arrêt*, où se trouvent énoncés le fait et la loi qui le déclare crime ou délit (Code d'instr. crim., art. 93, 94, 96). Le code paraît aussi l'autoriser à décerner, dans certains cas fort mal déterminés, un mandat dit de *dépôt* qui n'offre aucune garantie semblable. Le mot dépôt indique, il est vrai, quelque chose de provisoire, d'accidentel; mais rien n'assigne à ce provisoire des limites nécessaires. Le mandat de dépôt n'existait pas sous l'empire du code de brumaire an IV. Sa forme, ainsi que celle du mandat d'amener, est contraire à l'article 77 de la constitution de l'an VIII, qui malheureusement n'a pas été inséré dans la Charte. Aux termes de l'art. 80 de la même constitution, le juge d'instruction a droit de mettre le prévenu *au secret*, c'est-à-dire d'interdire toute communication avec

lui. Des publicistes recommandables attestent que la pratique a été jusqu'à convertir cette mesure en véritable torture par la privation d'air et de lumière (1). Quand la procédure est complète, ce qui dépend du plus ou moins de complication des affaires, du plus ou moins de zèle des magistrats (2), le juge instructeur fait son rapport au tribunal en chambre du conseil; si les juges, ou l'un d'eux, estiment que le fait est de nature à entraîner une peine infamante, le prévenu reste en prison jusqu'à ce que la cour royale ait statué sur la mise en accusation (art. 113, 133). Si le fait est déclaré un délit correctionnel, punissable de l'emprisonnement, le prévenu reste provisoirement en état d'arrestation; mais il peut demander sa mise en liberté en donnant caution, pour une valeur dont le minimum est fixé à 500 francs, qu'il se présentera à tous les actes de la procédure. Le tribunal est maître de rejeter la demande qu'il ne doit jamais accorder aux vagabonds et aux repris de justice (art. 114, 115, 119).

L'individu qui demeure privé de sa liberté, comme prévenu d'un crime, a encore une chance de la recouvrer, si la chambre d'accusation de la cour royale ne confirme pas la décision de la chambre du conseil du tribunal. Dans le cas contraire il reste détenu jusqu'à ce que la cour d'assises l'ait jugé. Les assises se tiennent au moins tous les trois mois et ne sont closes que lorsque toutes les affaires en état lors de leur ouverture y ont été portées (art. 259, 260); néanmoins la détention peut se prolonger bien plus long-temps parce qu'il arrive quelquefois que l'affaire est renvoyée à une autre session (art. 306, 352)

(1) V. M. Ch. Comte, traduction de l'ouvrage de Phillips sur le jury, p. 46; M. Béranger, de la Justice criminelle, p. 387.

(2) « On a vu des informations se prolonger plusieurs mois, et même au delà d'une année, les prévenus étant en état d'arrestation. » Circulaire du ministre de la justice du 10 fév. 1819.

ou à une autre cour par suite de la cassation de l'arrêt.

Il est permis, je crois, de réclamer les réformes suivantes à la législation sur l'arrestation préventive. Il est nécessaire d'ordonner la conversion des mandats d'amener et de dépôt en mandats d'arrêt dans un délai déterminé ; et sous une peine assez grave. La faculté de mettre au secret doit se réduire à l'interdiction pure et simple de communiquer (1), environnée de quelques garanties ; par exemple, on pourrait soumettre le juge instructeur à obtenir l'autorisation de la chambre du conseil, renouvelée tous les quinze jours, ou bien à publier à certaines époques les noms des individus mis au secret. La chambre du conseil doit être tenue d'accorder la liberté provisoire dans les cas où la loi ne le défend pas (V. Constitut. de 1791, tit. III, ch. V, art. 12 ; Constitut. de l'an III, art. 226), et moyennant un cautionnement qu'elle sera libre d'abaisser au taux le plus faible. Un jury d'accusation serait préférable à la chambre des mises en accusation qui juge secrètement, sur simples pièces. Enfin le temps qu'un prévenu a passé en prison, au delà d'un mois, par exemple, doit être l'occasion d'une indemnité pour lui s'il est acquitté, ou élargi sans jugement ; et déduit sur la durée de sa peine, s'il est condamné. Il me semble convenable que l'innocent privé de sa liberté, enlevé à sa famille et à son état, pour assurer le cours de la justice, reçoive un dédommagement. A l'égard des magistrats, il faudrait en accroître le nombre et augmenter leurs traitemens, afin de pouvoir les obliger rigoureusement à juger les affaires dans un certain délai ; au lieu de les laisser accumuler

(1) Jamais il ne doit être ajouté à la rigueur de ce moyen d'instruction aucune rigueur accessoire ; et le prévenu momentanément privé de communications, doit être, à tout autre égard, traité comme les autres détenus. (Circ. du ministre de la justice, du 10 février 1819.)

pendant des mois ou même des années. Il serait indispensable également de rendre *praticable* la poursuite des magistrats prévaricateurs.

La privation de la liberté individuelle, considérée comme peine, prend, suivant sa durée et les rigueurs accessoires qui viennent s'y joindre, le nom d'emprisonnement, de réclusion, de détention. Elle est nécessairement inhérente à la peine des travaux forcés. Elle ne peut résulter que d'un jugement : dès lors l'autorité administrative n'a pas le droit de retenir en prison un condamné dont la peine est expirée, non plus qu'un prévenu acquitté. Le décret du 3 mars 1810, par lequel Napoléon instituait des prisons d'Etat destinées à recevoir les individus qu'il n'était *convenable ni de traduire devant les tribunaux, ni de mettre en liberté*, est un acte souverainement illégal (V. Sénatus-consulte de déchéance, du 3 avril 1814).

Il est évident qu'il n'est pas permis de priver un individu de sa liberté sous prétexte qu'il a prononcé des vœux religieux ou monastiques; il est seul juge de l'engagement qui en résulte pour lui.

Lorsqu'un citoyen est saisi par un agent qui n'a pas le caractère légal pour opérer une arrestation, ou par un agent revêtu de ce caractère, mais hors *des cas prévus par la loi*, et sans observer *la forme qu'elle prescrit*, il a le droit de se défendre et ne saurait encourir aucune peine pour ce fait, puisque la Charte défend de l'arrêter dans cette hypothèse; s'il est entraîné par une force supérieure, ou s'il ne juge pas à propos de se défendre, il lui est dû une indemnité, car la privation de la liberté est toujours un préjudice plus ou moins grave. Réciproquement s'il se trouve dans le cas prévu par la loi, et que les formes légales soient observées, son devoir est d'obéir; il se rendrait coupable par la résistance (Déclarat. des droits de 1791, art. 7).

Il y a diverses précautions qui ont pour but d'assurer la liberté individuelle ; elles consistent dans l'obligation imposée aux agens chargés de l'arrestation, de conduire l'individu saisi dans une maison destinée par l'autorité publique à servir de prison (les maisons d'*arrêt* sont distinctes des prisons *pour peines*. Code d'instruction crim. art. 604) ; dans l'obligation imposée aux geoliers, soit de transcrire sur leurs registres les actes qui ordonnent les arrestations (Constitut. de l'an VIII, art. 78) ; soit de représenter le détenu à l'officier civil chargé de surveiller la maison, ou bien aux parens et amis porteurs de son autorisation, à moins qu'ils n'exhibent une ordonnance du juge pour la mise au secret (*ibid.* art. 79, 80).

La liberté de circuler sur le territoire français est restreinte par l'obligation de se munir d'un passe-port, lorsqu'on veut sortir de son canton. Tout individu qui y contrevient, s'expose à être mis en état d'arrestation et détenu jusqu'à ce qu'il ait justifié de son domicile ; faute de justification dans les quinze jours, il est traduit en justice comme vagabond. Telle est du moins la disposition formelle de la loi du 10 vendémiaire an IV qui n'est pas encore abrogée, bien que les circonstances qui l'avaient motivée ne subsistent plus. Les passe-ports sont délivrés par les maires qui ne peuvent pas les refuser lorsqu'on satisfait aux conditions prescrites par la loi, autrement ils auraient la faculté d'emprisonner en quelque sorte chaque citoyen dans le territoire de son canton.

Article V. *Chacun professe sa religion avec une égale liberté, et obtient pour son culte la même protection.*

Professer une religion c'est manifester des opinions religieuses : la liberté de religion est donc une branche, un cas particulier de la liberté de publier ses opinions, réglée par l'article 7. L'importance qu'on attache géné-

relament aux idées religieuses, et la peine qu'on éprouve à supporter celles d'autrui, ont sans doute déterminé les rédacteurs de la Charte à consacrer en termes exprès le principe de la tolérance.

Au fond toutes les religions sont des manières d'expliquer l'existence de l'univers. Elles formulent en dogmes la solution du grand problème, et prescrivent en outre certains devoirs dont le fidèle accomplissement doit procurer des récompenses, et l'oubli attirer des châtiments. Quand leurs dogmes consistent dans des propositions contraires aux notions communes, elles ont soin d'en ériger la croyance sans preuves, en vertu; réciproquement refuser d'y croire ou cesser d'y croire sont des crimes; de là la signification injurieuse attachée aux mots hérétique, impie, apostat, renégat et autres semblables. Propager la croyance est un acte méritoire qui rend quelquefois peu scrupuleux sur le choix des moyens; aussi les hommes se sont-ils fait souvent la guerre pour se contraindre mutuellement à adopter la religion les uns des autres, sans réfléchir que pour faire le bonheur de quelqu'un, il ne faut pas commencer par le violenter; et que d'ailleurs la violence, ne pouvant ébranler les convictions, aboutit tout au plus à engendrer l'hypocrisie. Ce n'est que lorsque les religions sont professées par la minorité, qu'elles parlent de tolérance; dès qu'elles ont la supériorité numérique, elles tendent à se rendre universelles et à extirper toutes les dissidences qu'elles qualifient de schismes, d'hérésies; en même temps elles s'efforcent de s'emparer des richesses mondaines, de revêtir leurs ministres de priviléges et de pouvoirs temporels, et de dépouiller des avantages sociaux les partisans des sectes opposées. C'est alors qu'elles prennent la qualification de *religions de l'Etat*; mais pour qu'une pareille qualification fût exacte, il faudrait que tous les membres de l'Etat, ou de la nation, sans en ex-

cepter un seul, eussent adopté la même religion; aucun état européen ne se trouve dans ce cas, et la France moins que tout autre. Il peut donc tout au plus y avoir des religions de la majorité, et non des religions de l'État.

La mission du législateur est de donner des ordres, d'établir des règles de conduite, et non de résoudre des problèmes de métaphysique. Il doit donc s'abstenir de faire des déclarations religieuses, des professions de foi. A plus forte raison, doit-il éviter de céder à l'influence de la majorité, et de contraindre la minorité à embrasser l'opinion dominante. Aucun homme n'étant le maître de changer d'avis, ni de garder toujours le même, tout ce que le législateur pourrait faire, serait de contraindre à la dissimulation; si toutefois il y a des peines assez rigoureuses pour contrebalancer l'espoir de récompenses éternelles, ou l'enthousiasme de ce qu'on croit la vérité. Or, dans quel but irait-on persécuter une partie de la nation, sans autre avantage pour la majorité qu'une vaine satisfaction d'amour-propre? Il vaut mieux permettre aux partisans des diverses religions de manifester publiquement leurs croyances respectives en leur interdisant de se combattre par d'autres armes que la presse et la controverse verbale. Pour que les citoyens jouissent d'une liberté entière sous ce rapport, et d'une *égale liberté*, il faut qu'ils n'aient aucune peine, aucune privation à craindre, et réciproquement aucune récompense à espérer par suite de leurs opinions religieuses; en un mot, la loi doit faire abstraction de la croyance des individus dans la répartition des charges comme des avantages de la société.

La Charte distingue le culte de la religion; le *culte* consiste dans les pratiques et cérémonies extérieures prescrites par la religion. Si l'observation en était défendue, on ne pourrait dire que la religion soit professée librement. Aussi était-il inutile d'ajouter une disposition spéciale

relativement aux cultes, si l'on n'avait voulu montrer que les religions isolées de tout culte peuvent être professées aussi librement que les autres. Conséquemment le déisme pur, sans prières, sans liturgie, est une religion dans le sens de l'article 5. Il serait difficile de comprendre sous la même dénomination les opinions qui excluent toute espèce de religion; celles-là rentrent dans l'article 7 qui se borne à leur donner la garantie du pouvoir législatif; mais on ne voit pas pour quelles bonnes raisons la loi prescrirait aux citoyens d'adopter l'une des explications de l'univers le plus généralement suivies et leur interdirait de se déclarer indifférens à la solution du problème, ou de publier la solution qu'ils croient la meilleure.

L'article 5 s'explique comme les précédens par le désir d'empêcher le retour du régime antérieur à 1789; du reste, sa signification littérale pèche également par excès de généralité. Il semble en résulter que le législateur doive protéger tous les cultes sans réserve et sans distinction; je crois au contraire qu'il est tenu seulement de permettre à l'un ce qu'il permet aux autres, mais qu'il peut apporter à tous des limitations fondées sur l'ordre public (V. Déclar. des droits de 1791, article 10). Par exemple, il peut très bien prohiber les cérémonies célébrées en dehors des édifices consacrés à l'exercice du culte (1); les processions qui entravent la circulation générale; l'érection de signes sur la voie publique; l'usage des cloches; il peut refuser sa sanction aux réglemens de police religieuse : à ceux par exemple qui défendent le mariage aux ministres d'un culte; à ceux qui prescrivent la suspension des travaux pendant certains jours de l'année (il est évident que si la loi les

(1) La loi du 18 germinal an x, art. 45, se borne à les interdire dans les villes où il y a des temples destinés à des cultes différens. Cependant il y a probablement des dissidens dans toutes les communes.

confirmait, elle ne devrait tout au plus les rendre obligatoires que pour les sectateurs de la religion qui ordonne le chômage (1)); à ceux qui obligent de payer un certain tribut à un souverain étranger, à ceux qui érigent en délits la *profanation* de certains objets (2). Lorsque le législateur accorde des avantages à un culte, il faut qu'il les accorde aux autres puisqu'il leur doit *la même* protection; mais il fera sagement de s'abstenir de pareils encouragemens. J'ai déjà établi qu'il doit rester neutre en matière d'opinions religieuses : il doit les tolérer toutes et n'en favoriser aucune ; on peut s'en fier à elles du soin de se propager. La vérité n'a besoin que de temps et de liberté pour se faire jour.

Qu'on se borne donc à faire enseigner la morale dans les écoles publiques (3), sauf aux parens à décider quelle croyance ils inculqueront à leurs enfans (4). A l'égard des ministres des cultes, il ne faut pas leur conférer des priviléges au détriment de tous les citoyens, religieux ou non; comme l'exemption du service militaire et de celui de la garde nationale (Loi du 21 mars 1832, article 14, 5°; Loi du 22 mars 1831, article 12, 1°); encourager leur multiplication en mettant leur éducation ecclésiastique à la charge de tous les contribuables, religieux ou non. La stricte équité voudrait même que les frais de chaque culte

(1) Sous ce point de vue, la loi du 18 novembre 1814, qui prohibe l'étalage, le commerce et les travaux extérieurs, pendant les dimanches et les fêtes légales, est contraire à la Charte, depuis la suppression de l'ancien article 6. On peut tout au plus astreindre aux obligations qu'elle impose, ceux qui se reconnaissent catholiques ; encore serait-ce un empiétement peu rationnel sur les attributions de l'autorité ecclésiastique.

(2) La loi du 20 avril 1825 sur le sacrilége, qui réprimait les délits commis dans les édifices, ou *sur* les objets consacrés aux cultes *légalement* reconnus, a été abrogée le 11 octobre 1830.

(3) V. Destutt-Tracy, Comment. sur Montesquieu, livres XXIII et XXV. Le commentaire est plus judicieux que le texte.

(4) V. la loi sur l'instruction primaire (28 juin 1833), art. 2.

fussent supportés par ses sectaires (V. Constit. de l'an III, article 354); mais l'article suivant s'y oppose, au moins en ce qui touche les cultes chrétiens.

ARTICLE VI, *Les ministres de la religion catholique, apostolique et romaine, professée par la majorité des Français, et ceux des autres cultes chrétiens, reçoivent des traitemens du trésor public.*

Le texte primitif était ainsi conçu : « Les ministres de « la religion catholique, apostolique et romaine, et ceux « des autres cultes chrétiens, reçoivent *seuls* des traite- « mens du trésor *royal*. » On voit que trois modifications ont été faites : la dernière, qui est une correction grammaticale pleine de justesse, n'a pas besoin de commentaire. Voici comment M. Dupin aîné, rapporteur, a justifié l'addition de la phrase, *professée par la majorité des Français* : « Nous vous proposons de supprimer l'article 6 (1), parce que ses expressions ont réveillé d'imprudentes prétentions à une domination aussi contraire à l'esprit de la religion qu'à la liberté de conscience et à la paix du royaume. Mais votre commission ne veut pas que la malveillance puisse affecter de s'y méprendre. Cette suppression n'a pas pour but de porter la plus légère atteinte à la religion catholique; au contraire, nous reconnaissons et nous disons dans l'article 7, qu'elle est la religion de la majorité des Français. » D'autres orateurs exprimèrent également la crainte que la suppression pure et simple de l'ancien article 6 ne devînt, dans les départemens de l'ouest et du midi, une source de calomnies contre les intentions de la chambre. Je n'examinerai pas si ces inquiétudes étaient fondées; je n'examinerai pas non plus si le

(1) « Cependant, la religion catholique, apostolique et romaine, est la religion de l'État. » V. p. 59-60.

fait énoncé dans l'article 6 est exact, et s'il serait plus vrai de dire, avec M. Bérard (Souvenirs, p. 242), que la majorité des Français professe l'*indifférentisme* (1). La phrase ajoutée renferme une proposition de statistique, et par cela même n'appartient pas au langage législatif; toute loi qui ne crée aucun droit, n'impose aucun devoir, est une loi inutile, ou plutôt ne mérite pas le nom de loi. Il y aurait toutefois un moyen de donner au texte une signification satisfaisante : ce serait de considérer la phrase additionnelle comme établissant une condition. Le sens serait alors : les ministres de la religion catholique, *tant qu'elle sera* professée par la majorité, recevront des traitemens. Mais pour quel motif les rédacteurs de la Charte auraient-ils adopté une pareille clause, lorsqu'ils s'engageaient à salarier sans condition les ministres des autres cultes chrétiens, professés par une faible minorité? Il est bien certain, au contraire, qu'ils entendaient favoriser la religion catholique, ou du moins ne pas paraître la traiter plus rigoureusement que ses rivales. Résignons-nous donc à regarder comme parasite la proposition incidemment jetée dans l'article 6.

Le même reproche n'atteint pas la seconde modification apportée au texte de 1814. La suppression du mot *seuls* entraîne une conséquence positive : c'est que, depuis 1830, le législateur a la faculté de salarier les ministres de cultes non chrétiens. Il en a usé, le 8 février 1831, en faveur du culte israélite. « L'Etat, dit Benjamin Constant, doit salarier *tous les cultes reçus* par la loi, comme représentant l'association générale qui renferme toutes les associations partielles. En les salariant tous, le fardeau est égal pour toutes les associations; et au lieu d'être un pri-

(1) Il suffirait, pour se convaincre du contraire, d'observer que les femmes composent la moitié de la population.

vilége, ce n'est qu'une charge commune également répartie. » Ce raisonnement serait très exact si tous les citoyens, sans exception, professaient l'un des cultes reçus par la loi, pourvu encore que le nombre des ministres et le taux des salaires fussent proportionnellement égaux pour chaque culte; mais il y a un grand nombre d'individus, surtout dans la classe aisée, qui n'adoptent aucun culte; pourquoi les contraindre à supporter sans compensation une part du fardeau? A la vérité, la plupart d'entre eux seraient mal reçus à se plaindre; car, par une déplorable inconséquence, ils proclament hautement la maxime qu'il faut de la religion pour les femmes et pour le *peuple*, c'est-à-dire, pour la classe mal-aisée et partant ignorante. Ils observent les pratiques ostensibles qui n'engagent à rien, et s'abstiennent des pratiques secrètes; incrédules pour leur propre compte, ils élèvent leurs enfans dans la croyance qu'ils dédaignent; impies dans le fond de leur cabinet, ils protestent en public de leur respect profond pour la religion de leurs pères, et lui votent des encouragemens. L'influence de la restauration a introduit dans les mœurs cette espèce d'hypocrisie; l'influence des femmes, dans l'éducation desquelles la logique n'entre encore pour rien, contribue à la maintenir.—Quelques personnes considèrent la concession de traitemens aux ministres du culte catholique comme la conséquence d'une obligation contractée par la nation, lorsqu'elle s'est emparée des biens ecclésiastiques (Décret de l'assemblée constituante, du 2 novembre 1789). La nation s'est suffisamment acquittée en fournissant à l'entretien des ministres existant à cette époque. Tout au plus serait-elle comptable envers les héritiers des donateurs. D'ailleurs, si tel était le véritable motif de l'article 6, comment expliquer l'obligation de donner un salaire aux ministres des autres cultes chrétiens?

Le législateur n'est point tenu de regarder comme mi-

nistres tous ceux qui se donnent cette qualification
verte des réglemens ou usages adoptés par leurs coreligi
naires, ou en vertu du choix d'une autorité étrangè
autrement le trésor public serait à la merci des *divers* c
tes. Il lui appartient de déterminer le nombre de min
tres dont l'entretien est nécessaire à la pratique de *ch*
que religion, et de fixer le taux de leurs traitemens;
les individus attachés à telle ou telle croyance juge
que l'Etat s'est montré trop parcimonieux, ils sont *libr*
d'y suppléer par des sacrifices personnels. Il résulte de
que si les sectateurs d'un culte se trouvaient en trop pe
tite quantité, l'obligation d'entretenir ses ministres ces
serait d'exister. — Il ne suffit pas qu'un culte soit qualifi
chrétien par ses partisans pour que le législateur soit ten
de le salarier. La Charte n'a pu entendre parler que de
cultes chrétiens existant à l'époque où elle a été rédigée
toutes les croyances schismatiques qui surviendraient à
l'avenir, ne seront admises à réclamer une subvention du
trésor public qu'à titre de faveur, de même que le culte is-
raélite. — Le but de l'Etat, en s'engageant à fournir des trai-
temens, n'a pas été de récompenser l'oisiveté; aussi les ec-
clésiastiques qui n'exercent pas de fait dans la commune
qu'on leur a désignée, ne peuvent toucher leur salaire (Loi
du 28 avril 1833, art. 8).

L'obligation de solder les ministres ne renferme pas
celle d'encourager leur multiplication, en payant les frais
de leurs études ecclésiastiques; cependant le budget con-
sacre annuellement une allocation d'un million de francs
aux bourses des séminaires; ce qui contribue, ainsi que la
certitude d'échapper au service militaire, à jeter des jeu-
nes gens peu aisés dans une carrière où ils regrettent plus
tard d'être entrés. Une pareille dépense est impolitique
sous un autre rapport, en ce qu'elle tend à donner au
culte favorisé une puissance factice, je veux dire dispro-

portionnée avec le nombre réel de ses partisans. — L'article 6 n'impose pas davantage l'obligation de fournir les édifices nécessaires à l'exercice du culte. Il en résulte que si un temple a été concédé par l'Etat, cette concession peut être retirée en faveur d'une autre religion; la même faculté appartient aux communes pour les édifices dont elles sont propriétaires.

Les traitemens du clergé catholique figurent au budget de 1836 pour la somme de 27,885,000 francs; plus un million pour les cardinaux, archevêques et évêques. Le total des dépenses des cultes s'élève à 35 millions, sans compter trois millions de pensions ecclésiastiques. En 1820, il s'élevait seulement à 23 millions. Malgré les progrès que l'esprit religieux a dû faire sous la restauration, il est permis de croire à la possibilité de reprendre cette position favorable. Dans ce but, il faudrait, au fur et à mesure des extinctions, rentrer dans les limites tracées par la loi du 18 germinal an x, qui avait établi 10 archevêques à 15,000 fr. d'appointemens, 50 évêques à 10,000 fr. (1), et 2846 curés, dont une partie de première classe à 1,500 fr., et les autres de seconde classe à 1,000 fr. Ces traitemens ont été augmentés par de simples ordonnances (V. Ordon. du 19 avril 1817), que les chambres ont, il est vrai, tacitement ratifiées, en allouant les fonds nécessaires dans les lois de finances. Il faudrait aussi enlever aux conseils généraux et municipaux la faculté de voter des supplémens aux traitemens ecclésiastiques. En effet, l'article 6 renferme une anomalie qui ne doit pas être étendue : dès que le trésor

(1) L'article 5 de la loi du 28 juin 1833, annonce l'intention de supprimer les siéges épiscopaux et métropolitains non compris dans le concordat de l'an IX; mais il semble indiquer que la participation de la cour de Rome est nécessaire à cet effet; on peut très bien, selon moi, supprimer les traitemens sans son autorisation.

public a acquitté l'obligation qui lui est imposée, on se retrouve sous l'empire du principe de la liberté religieuse qui s'oppose à ce que l'on force les sectateurs d'une croyance de subvenir aux frais d'une autre. Les ministres mécontens peuvent recourir à la munificence de leurs co-religionnaires.—Une ordonnance du 21 octobre 1830 avait sagement supprimé les traitemens accordés aux cardinaux. Quoi de plus bizarre en effet que de salarier des fonctions exercées en Italie sans mission du gouvernement? On a depuis changé d'avis.

ARTICLE VII. *Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois.*

La censure ne pourra jamais être rétablie.

La parole, l'écriture, la presse sont des instrumens, des moyens de communication, dont on peut faire un usage nuisible; ce n'est pas une raison suffisante pour s'interdire d'imprimer, de parler ou d'écrire; car on ne comprend pas qu'une société puisse exister sans la parole, se civiliser sans l'écriture, se gouverner selon le vœu général des associés sans la presse. Ceci explique, soit dit en passant, pourquoi les gouvernemens qui prennent pour guide leur intérêt particulier, sont ennemis nés de la liberté d'imprimer. La communication de la pensée produit du bien ou du mal, suivant que la pensée est bonne ou mauvaise. Il serait à souhaiter qu'on pût interdire la communication des idées nuisibles, en laissant librement circuler les idées bienfaisantes. Telle est l'origine de la censure, qui résoudrait la difficulté s'il était possible de la confier à une autorité douée de lumières infinies et d'un désintéressement sans bornes. Mais quoi qu'on fasse, les censeurs seront des hommes. Toute pensée qui tendra à diminuer la puissance du gouvernement qui les constitue, sera réputée nuisible, fût-elle avantageuse au plus grand

nombre ; toute pensée qui tendra à fortifier cette même puissance, sera proclamée utile, lors même qu'elle aurait pour but de tromper le public. Le plus sûr est donc de faire le public lui-même juge de ce qui lui est avantageux. L'erreur ne plaît guère aux hommes que sous la forme d'amusement et lorsqu'elle est présentée dans le but avoué de tromper ; lorsqu'il s'agit d'intérêts positifs, ils recherchent naturellement la vérité. Ainsi, liberté entière de communication, sauf à punir l'injure ou la *provocation* à des actes nuisibles. En d'autres termes, il faut, en matière de publication, renoncer à *prévenir* les délits, et se borner à les *réprimer*. Le texte de 1814 l'exprimait assez nettement. « Les Français, disait l'article 8, ont le droit de publier... en se conformant aux lois *qui doivent réprimer les abus de cette liberté.* » Il est vrai qu'une foule de lois *préventives* sur la presse ont été néanmoins portées sous la restauration. Aussi a-t-on cru devoir, en 1830, rendre encore plus explicite la rédaction de l'article 8, devenu l'article 7. Il suffisait, pour cela, d'ajouter, comme le proposait M. Bavoux : « aucune loi préventive ne pourra la restreindre (cette liberté). » On préféra supprimer la dernière phrase (1), en ajoutant une prohibition expresse de la *censure* ; mais la censure n'est pas le seul moyen préventif ; il en résulte que les autres moyens du même genre, tels que les cautionnemens, sont aujourd'hui permis par la Charte : la liberté de publication a donc plus perdu que gagné (2).

(1) Le motif donné par la commission était que « pendant longues années, une administration malveillante y avait trouvé le prétexte de toutes les lois d'exception qui ont entravé la presse ou qui l'ont opprimée. » Cette assertion est inexacte : c'est bien moins en s'appuyant sur le texte de l'article 8, qu'en s'efforçant de fausser sa signification, qu'on avait établi la censure.

(2) Heureusement qu'elle a acquis la garantie du jugement par jurés (art. 69 1°).

Le premier paragraphe de l'article 7, considéré isolément, ne décide rien de plus en faveur de la liberté d'écrire, que l'article 4 en faveur de la liberté individuelle ; c'est tout simplement un renvoi au pouvoir législatif. Cependant il est utile d'en déterminer l'étendue pour l'application du second paragraphe. — Il comprend tous les modes de publication, soit par la presse, soit par l'écriture, la gravure, la lithographie, etc. ; mais il est trop restreint en ce qui touche l'objet de la publication : le mot *conception* était préférable à *opinion*, comme exprimant une idée plus générale. Les ouvrages de *pure imagination*, ne contiennent pas des *opinions* à proprement parler : la conséquence subtile mais rigoureuse qu'on en peut déduire, c'est que la censure, ou le contrôle préalable des agens de l'autorité, pourrait être *rétablie* par la loi pour toute conception qui n'est pas une opinion. Mais qui fera la distinction entre les deux ? distinction bien difficile dans une foule de cas. Si c'est l'autorité, autant vaut rétablir la censure pleine et entière. Confier ce soin aux tribunaux, c'est seulement reculer la difficulté : la Charte prohibe la censure, quels que soient les fonctionnaires qu'on en voudrait charger (1). Un autre parti consisterait à diviser les modes de publication selon leur but le plus ordinaire : la parole, l'écriture, la presse seraient dispensés absolument d'autorisation préalable ; et en effet il est impossible de prononcer ou d'écrire une phrase où ne se cache pas une opinion, au moins indifférente ; au contraire, le dessin, la gravure, la lithographie, la peinture, parlant aux yeux plutôt qu'au raisonnement, pourraient être soumis à une inspection

(1) Le décret du 7 germinal an XIII, qui défend de publier les livres d'église, d'heures et de prières, sans la permission de l'évêque, est évidemment contraire à l'article 7.

préliminaire. Ce système n'est pas rigoureusement exact, puisqu'on peut concevoir qu'un dessin serve à manifester une opinion, même sans mélange d'explications écrites; néanmoins il a été consacré par la loi du 9 septembre 1835, qui défend de publier aucun *dessin*, aucunes *gravures*, *lithographies* (1), *médailles* et *estampes*, aucun *emblème* sans l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur, à Paris, et des préfets, dans les départemens. Elle va plus loin encore en exigeant la même autorisation pour l'établissement d'un *théâtre*, et pour les *pièces* qui y sont représentées (art. 20—21); la loi n'excepte nullement celles où seraient manifestées des opinions; ainsi l'on ne peut plus sur le théâtre attaquer les hypocrites au nom de Molière, sans permission ministérielle! Il est certain qu'une *publication* théâtrale agit d'une manière plus directe, plus électrique, sur une foule assemblée, qu'un écrit sur des lecteurs isolés (2); mais il aurait fallu introduire l'exception dans le texte même de la Charte. A l'égard des dessins et gravures, si la censure est plus conciliable avec la loi fondamentale, elle est moins justifiée par son utilité; car les peines ordinaires suffisent pour protéger les mœurs et l'honneur des particuliers. Il ne peut être question d'attaques dirigées contre le gouvernement: ce serait supposer que le dessin exprime une *opinion*, et se trouve compris dans la garantie constitutionnelle.

On a prétendu que la Charte entend seulement parler du droit de publier ses opinions personnelles, et non du droit de publier, par voie d'entreprise, les opinions d'au-

(1) Il est donc défendu de faire graver, lithographier un discours?

(2) Les personnages vivans, traduits sur la scène, n'ont pas non plus de moyens de défense suffisans.

public ne peut non plus être exercée sans une autorisation préalable et *révocable* de l'autorité municipale, d'après la loi du 16 février 1834, qui rétablit le principe de l'article 290 du Code pénal, abrogé par la loi du 10 décembre 1830. Cette dernière loi s'applique encore à la profession d'afficheur, qui est seulement subordonnée à une déclaration préalable avec indication de domicile.

La plupart des autres mesures préventives s'appliquent à la presse périodique. Elles consistent dans l'obligation, pour les propriétaires de journaux, de fournir des cautionnemens; de choisir entre eux (hors le cas de société anonyme) un, deux ou trois gérans responsables; de payer un droit de timbre proportionné à la grandeur du journal. La dernière obligation est une pure entrave à la publication, et ne prévient aucun délit : le papier timbré peut se noircir de calomnies aussi bien que le papier libre. Les deux premières ont pour but de rendre efficace la responsabilité du journaliste; mais celle du cautionnement a comme le timbre l'inconvénient d'empêcher la formation de nouvelles feuilles. La valeur du cautionnement a varié à plusieurs reprises. La loi du 18 juillet 1828, l'avait fixée à 6,000 francs de rente, pour les journaux qui paraissent plus de deux fois par semaine, dans les départemens de la Seine, de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne. Celle du 14 décembre 1830, l'avait abaissée à 2,400 fr.; la loi du 9 septembre 1835, l'élève de nouveau à 100,000 francs versés en numéraire au trésor, qui en paye l'intérêt au taux fixé pour les cautionnemens. Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les autres départemens, est de 25,000 fr., dans les villes de plus de 50,000 habitans; de 15,000 fr. dans les autres. Il diminue partout lorsque les époques de publication sont moins rapprochées.

Les journaux ont toujours mérité plus particulièrement l'animadversion des gouvernemens, parce qu'ils sou-

mettent les actes politiques à un contrôle incessamment renouvelé, dont la puissance est d'autant plus grande, qu'il est l'interprète exact des diverses nuances de l'opinion publique. Un journal n'est pas le produit d'un caprice. S'il n'est pas subventionné par les ministres, il lui faut des abonnés pour subsister. Or, personne n'est obligé d'en adopter un plutôt qu'un autre. Donc il est impossible qu'un journal se fasse une existence durable, lorsqu'il ne parvient pas à réunir, dans la classe *qui lit*, un nombre suffisant d'approbateurs. En comparant les chiffres des abonnés attachés aux feuilles périodiques dont l'établissement remonte à cinq ou six ans, on aura une idée assez exacte de la force des diverses opinions politiques. Il est facile dès lors de juger quels gouvernemens leur font la guerre : ce sont ceux dont la direction s'écarte plus ou moins du vœu du plus grand nombre. Autrement quel motif aurait-on de craindre un journal? S'il manque d'abonnés, il doit s'éteindre tôt ou tard ; s'il en réunit un grand nombre, ses critiques méritent d'être prises en considération, et servent d'ailleurs à révéler au gouvernement quels obstacles sont à éviter dans sa marche. — Les brochures de peu d'étendue, étant propres à traiter les questions de circonstance, ont été aussi l'objet d'une surveillance spéciale. La censure était appliquée exclusivement sous la restauration aux écrits de moins de vingt feuilles. Chose singulière, on attache aux mots *libelle*, *pamphlet*, un sens défavorable, comme si la grosseur d'un livre le garantissait de tout reproche. Il appartenait à Paul-Louis Courier de réhabiliter le pamphlet, comme à Bentham de réhabiliter l'usure.

Outre les limitations relatives à la forme de la publication, la liberté de la presse en reçoit d'autres relatives à la nature de l'opinion publiée... Il semble que les seuls délits raisonnablement imputables à un auteur, soient la

provocation aux délits (1), l'*injure* et l'*outrage aux bonnes mœurs*, dûment spécifié. Mais la législation existante va plus loin; elle punit comme délit la solution de diverses questions morales et politiques, lorsqu'elle est contraire à la solution officiellement reconnue vraie. Ainsi, l'attaque contre le principe ou la forme du gouvernement établi par la Charte de 1830, contre la propriété, le serment, le respect dû aux lois, la morale publique ou religieuse; l'adoption de qualifications incompatibles avec la Charte; l'apologie de faits qualifiés crimes et délits par la loi pénale, sont punies de peines plus ou moins sévères (V. Lois du 9 septembre 1835, art. 5, 7 et 8; du 17 mai 1819, art. 8; du 29 novembre 1830). L'utilité de pareilles prohibitions est susceptible d'être contestée, puisque l'histoire montre qu'elles ont été de tout temps inefficaces : la libre discussion est en définitive le seul moyen de faire prévaloir la vérité. Mais elles pèchent en outre par un vague excessif : l'attaque contre la propriété, ou pour mieux dire, contre le *droit* de propriété, étant défendue, on ne pourra donc pas demander une modification au Code civil qui règle sa nature et ses modes de transmission? il n'est pas permis de proposer la création d'un nouvel impôt? Je ferai remarquer en passant que la Charte mettant sur la même ligne que la propriété, la liberté individuelle et religieuse, la liberté de la presse et l'égalité devant la loi, il aurait fallu punir des mêmes peines l'attaque dirigée contre ces divers droits. La loi, en défendant d'attaquer le serment, devait expliquer si elle entendait parler d'une cérémonie religieuse ou de l'obligation où est tout homme de tenir une promesse faite avec intention de s'engager. L'article 8 de la loi

(1) Il est clair qu'une pensée ne peut causer un dommage corporel.

de 1835, paraît remettre en vigueur l'article 8 de la loi de 1819, qui protége la morale *religieuse*; cependant depuis qu'il n'y a plus de religion de l'Etat, la morale religieuse est chose essentiellement variable. Enfin, je ne sais avec quelle restriction il faut entendre la défense de faire l'apologie d'un fait légalement qualifié délit; mais je crains que son interprétation littérale ne rende désormais coupable la publication des ouvrages de nos plus habiles criminalistes. Et, en effet, comment critiquer une loi pénale, sinon en disant qu'elle punit trop sévèrement ou qu'elle ne devait pas punir du tout? Dans le dernier cas on fait évidemment l'apologie du fait qualifié délit. Le législateur n'entendait probablement pas empêcher de provoquer, dans des termes convenables, la réforme des lois; mais il fallait le dire, d'autant mieux que les dispositions pénales qui laissent trop à l'arbitraire du juge, outrepassent généralement leur but par la crainte qu'elles inspirent de voir incriminer la phrase la plus innocente (1). En somme, le meilleur parti est d'affranchir de toute entrave la discussion exempte de provocation et d'injure. « Là où il n'y a pas de liberté pour l'erreur, il n'y en a pas pour la vérité. » Quelle que soit la puissance des hommes chargés de faire les lois, ils sont, en tant que logiciens, aussi faillibles que les autres; ils doivent donc s'abstenir d'employer leur puissance pour faire prévaloir leurs opinions. Une proposition se prouve par des argumens et par des décrets accompagnés de peines plus ou moins rigoureuses. Tout le monde est aujourd'hui du sentiment de Galilée, emprisonné pour avoir dit que la terre tourne.

(1) Le lièvre de Lafontaine craignait *que quelque inquisiteur n'allât interpréter à cornes la longueur* de ses oreilles.

ARTICLE VIII. *Toutes les propriétés sont inviolables, sans aucune exception de celles qu'on appelle* nationales, *la loi ne mettant aucune différence entre elles.*

Dans le sens le plus étendu, on appelle propriété tout droit exclusif à certains avantages, ce qui comprend, outre les biens proprement dits, les créances, les noms, les titres, etc. On nomme propriété, dans un sens plus restreint, la réunion des droits de jouir et de disposer d'une chose conformément aux lois (Code civil, art. 544). Ces droits, lorsqu'ils sont séparés, prennent le nom d'usufruit, d'usage, de nue-propriété, etc. Dire que la propriété est inviolable, c'est dire qu'on ne peut dépouiller un propriétaire de son bien, sans son consentement (V. Déclarat. des droits de 1791, art. 17). Présentée dans des termes aussi généraux, la proposition serait inexacte : en effet, d'après la Charte elle-même, l'Etat peut exiger le sacrifice d'une propriété, pour cause d'intérêt public (art. 9); l'obligation de payer l'impôt repose sur une violation de la propriété (art. 2); diverses peines, telles que l'amende et la confiscation spéciale, n'ont pas d'autre base. Enfin, un principe du droit privé, veut que tous les biens d'un débiteur soient le gage de ses créanciers, qui peuvent, à défaut de paiement, les faire saisir et vendre, pour se satisfaire sur le prix (Code civil, art. 2093, 2204, Code de procéd., titres des saisies). Le droit de propriété souffre encore une foule de modifications partielles sous le nom de *servitudes*, pour motif d'utilité publique ou privée (Code civ., art. 649, 661, 682, etc.). La première partie de l'article 8 ne doit donc pas être isolée de la seconde : les rédacteurs ont simplement voulu dire que les acquéreurs de biens *nationaux* obtiendraient la même protection que les propriétaires dont les biens ont une origine différente, ou, en d'autres termes, que les

ventes de domaines nationaux seraient irrévocablement maintenues (V. Constitut. du sénat, art. 24).

Les biens *nationaux* se composent des biens ecclésiastiques attribués *à la nation* par la loi du 2 novembre 1789 ; et des biens confisqués sur les émigrés en vertu de diverses lois de la révolution. La confiscation est une peine odieuse, parce qu'elle rejaillit sur la famille du condamné, et la Charte a bien fait de la supprimer (art. 57) ; mais elle a été autorisée par la loi à diverses époques ; et dès lors les acquéreurs des biens qui en ont été frappés, ont un titre légitime ; s'il en était autrement, il n'y aurait pas de raison pour dépouiller uniquement ceux qui ont acquis les biens confisqués pendant la révolution ; il faudrait également s'adresser aux possesseurs de biens confisqués sous l'ancien régime ou en vertu du Code pénal de 1810 à 1814. Quoi qu'il en soit, toutes nos constitutions ont cru devoir trancher la difficulté par une disposition spéciale, à cause de son importance ; et la Charte de 1814 devait d'autant moins se taire sur ce point, que les émigrés achevaient alors de rentrer sur le territoire français avec des prétentions qui ont abouti plus tard à la loi du 27 avril 1825, en vertu de laquelle 30,000,000 de rentes, au capital d'un milliard, ont été employés à indemniser les propriétaires de biens confisqués. Cette mesure, dont il est inutile aujourd'hui de discuter le mérite, a eu pour effet de consolider définitivement les acquisitions de biens nationaux ; aussi la promesse de l'article 8 pouvait disparaître de la Charte, en 1830, sans inconvénient grave.

A l'égard des biens ecclésiastiques, le maintien de leurs acquéreurs avait déjà été stipulé par l'article 13 du concordat de l'an IX. D'ailleurs qui pourrait en réclamer la restitution ? ce n'est pas, à proprement parler, le clergé qui en était propriétaire ; c'étaient des biens frappés d'une substitution perpétuelle au profit du culte catholique,

avec exemption de toute charge étrangère à leur destination ; seulement, le clergé, en sa qualité d'interprète de la puissance divine, réglait *librement* la quotité des sacrifices réclamés par l'Etat dans des besoins urgens, sacrifices qui devaient être calculés de manière à ne pas porter préjudice à la destination essentielle des biens ecclésiastiques. « Notre amour pour la patrie, disait le clergé, deviendrait criminel, si nous en suivions les mouvemens aux dépens du *dépôt* qui nous est confié. Nos dons ne sont permis qu'autant qu'ils seront libres et volontaires (1). » Alors même que l'assemblée constituante n'aurait pas eu à combler le déficit que lui léguait l'ancien régime, elle aurait été conduite à s'emparer des biens ecclésiastiques, par la nécessité de remettre dans le commerce une masse d'immeubles, dont la valeur s'élevait à plusieurs milliards, et qui ne contribuaient pas aux charges publiques, uniquement pour le profit d'une croyance particulière ou plutôt de ses ministres, qui, à l'aide de ces richesses immenses, pouvaient facilement s'ériger en puissance indépendante de l'Etat.

L'intérêt général commande impérieusement de multiplier les propriétaires. Dans ce but, il convient d'assurer l'égalité des partages de succession, et de limiter la faculté de tester dont le libre exercice permet à des générations qui s'éteignent, de lier, sans sacrifice de leur part, les générations suivantes au maintien de principes qui changent quelquefois dans l'intervalle. Ainsi il faut prohiber les substitutions dont le seul avantage est de perpétuer l'éclat des titres nobiliaires, et les libéralités illimi-

(1) Remontrances du clergé sur ses franchises; le 15 juin 1788. — Une vente d'une portion des biens de l'Eglise avait déjà eu lieu en 1563, en vertu d'un édit qui fut enregistré le 27 mai dans un lit de justice. On s'opposait à la vente parce que le *consentement du pape*, demandé par le roi, n'arrivait pas.

tées au profit d'établissemens ou de corporations dont l'utilité pour la masse n'est pas suffisamment constatée. Telle était la disposition des articles 896 et 910 du Code civil, modifiés par la loi du 17 mai 1826 sur les substitutions et celle du 2 janvier 1817, relative aux établissemens religieux légalement reconnus. Il leur est permis d'acquérir des biens par donation, legs ou autrement, avec l'autorisation du roi, et de les aliéner avec la même autorisation.

ARTICLE IX. *L'État peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indemnité préalable.*

Après avoir posé le principe de l'inviolabilité de toutes les propriétés, les rédacteurs de la Charte ont sans doute jugé nécessaire de spécifier l'exception qu'il doit souffrir dans l'intérêt général; mais, comme je l'ai fait voir tout à l'heure, il y en a bien d'autres encore. Il fallait ou les mentionner toutes, ou les passer toutes sous silence. Celle-ci se trouvait d'ailleurs consignée dans l'article 545 du Code civil; et il n'était pas à craindre qu'on fût quelque jour tenté de la supprimer, car on rendrait ainsi à peu près impossible toute espèce de travaux publics.

Le droit de l'Etat est subordonné par l'article 9 à deux conditions principales : la constatation *légale* de l'intérêt public et l'acquittement *préalable* d'une indemnité. — Pour remplir la première condition, il n'est pas besoin qu'une loi soit rendue toutes les fois qu'il y a lieu à expropriation; il suffit que l'utilité publique soit constatée suivant les formes générales établies par le législateur. Ces formes, aux termes de la loi du 7 juillet 1833 (art. 2), consistent 1° dans la loi ou l'ordonnance qui autorise l'exé-

cution des travaux ; 2° dans l'acte du préfet qui désigne les territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu ; 3° dans l'arrêté ultérieur qui détermine les propriétés auxquelles l'expropriation est applicable, après que les parties intéressées ont été mises à même de présenter leurs observations. Les chemins et canaux de plus de 20,000 mètres et autres travaux d'importance majeure, ne peuvent être exécutés qu'en vertu d'une loi rendue sur une enquête administrative (*ibid.* art. 3). Si on s'était borné à les autoriser par une simple ordonnance, l'autorité judiciaire devrait se refuser à prononcer l'expropriation, car l'utilité publique n'est pas alors *légalement* constatée.

La Charte veut que l'Etat paie une indemnité *préalablement au sacrifice qu'il exige.* Mais quand doit-on considérer le sacrifice comme accompli? Au moment où le tribunal prononce que le propriétaire a cessé de l'être ; le dédommagement devrait donc précéder la sentence d'expropriation ou au moins être fixé par elle. La loi de 1833 adopte un autre système : d'après l'art. 14, l'expropriation doit être prononcée dans les trois jours de l'envoi par le préfet des pièces qui constatent l'utilité publique. L'indemnité n'est déterminée que postérieurement ; l'art. 55 suppose même que l'administration peut laisser écouler *six mois* sans poursuivre la fixation ; les parties ont alors droit d'exiger qu'il y soit procédé : et lorsque l'indemnité est enfin fixée, *six autres mois* peuvent s'écouler sans qu'elle soit acquittée. Au bout de ce temps les intérêts courent de plein droit à titre de dédommagement. A la vérité, la loi veut que l'Etat ne puisse prendre possession avant l'acquittement ou la consignation de l'indemnité, d'où il est permis de conclure que la jouissance de l'immeuble reste, jusque-là, à l'ancien propriétaire ; mais il n'en est pas moins vrai que le sacrifice du droit en lui-même a été consommé par le jugement du tribunal. —

L'innovation la plus remarquable qu'ait introduite la loi du 7 juillet 1833 consiste dans l'attribution à un jury de la fixation des indemnités. Le conseil général désigne à cet effet dans sa session annuelle, sur les listes ordinaires de jurés, 36 personnes au moins et 72 au plus pour chaque arrondissement (600 pour le département de la Seine). La cour royale ou le tribunal du chef-lieu, extrait de ce premier choix 16 jurés principaux et quatre supplémentaires. L'administration et la partie adverse ont le droit de faire chacune deux récusations sans motifs, de manière à réduire les jurés à douze, nombre nécessaire pour qu'ils se constituent; mais comme les opérations sont généralement fort longues, la loi leur permet de délibérer au nombre de neuf. (V. dite loi, art. 29, 30, 34, 35.) Leur décision est prise, sans désemparer, à la majorité des voix; elle fixe le montant de l'indemnité (art. 38). Lorsque l'Etat réclame seulement le sacrifice d'une portion d'un bâtiment, il est obligé de l'acquérir en entier si le propriétaire le requiert; la règle est la même pour les fonds de terre, lorsque, par suite du morcellement, ils se trouvent réduits au quart et à une étendue moindre de dix ares (*ibid.* art. 50). Si l'exécution des travaux doit augmenter immédiatement la valeur de la partie non expropriée, on en tient compte dans l'évaluation de l'indemnité. Au contraire, on néglige d'y faire entrer les améliorations faites par le propriétaire dans des vues intéressées (*ibid.* art. 51, 52).

L'expropriation, en cas d'urgence, pour des travaux de fortifications, est réglée par la loi du 30 mars 1831.

Il est clair que l'art. 9 de la Charte n'est pas applicable aux expropriations faites au nom de l'Etat en qualité de créancier.

Article x. *Toutes recherches des opinions et des votes*

émis jusqu'à la restauration sont interdites : le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens.

Cet article n'a de sens que dans la Charte de 1814 (V. p. 31) : transporté à la date de 1830, il ne signifie absolument rien. Puisqu'on voulait le laisser subsister, il fallait au moins mettre *jusqu'à la révolution* au lieu de *jusqu'à la restauration*. Ainsi corrigé, il était encore inutile, puisque l'inviolabilité des députés a été proclamée par toutes les constitutions antérieures, et qu'un gouvernement n'a aucun motif de poursuivre judiciairement des opinions émises contre le gouvernement qu'il a remplacé. Après cela, il est superflu d'examiner pourquoi l'article parle seulement des opinions et des votes, et se tait sur les *actes*. (V. l'art. 107 du projet de constitut. du 29 juin 1815.) On ne peut comprendre, je le répète, cette disposition, qu'en se rappelant la prétention affichée par la monarchie restaurée de frapper de nullité tout ce qui avait précédé sa venue. Il était d'autant plus utile, en 1814, de *commander l'oubli des votes*, que l'ordre même n'a pas empêché de bannir de France à perpétuité les *régicides* qui avaient voté l'acte additionnel, ou accepté des fonctions pendant les cent jours. (Loi du 12 janvier 1816, art. 7). Cependant l'art. 10 déclare en termes exprès que l'interdiction de rechercher les votes ne s'adresse pas seulement aux *tribunaux* et aux *citoyens :* donc elle s'adresse aussi au législateur.

Article xi. *La conscription est abolie. Le mode de recrutement de l'armée de terre et de mer est déterminé par une loi.*

Lorsque les Bourbons rentrèrent en France, en 1814, ils s'écrièrent : Plus de conscription! plus de droits-réunis!

ce qui signifiait à la rigueur pour les gens crédules : plus de service militaire forcé ! plus d'impôts sur les objets de consommation ! L'illusion fut de courte durée, et bientôt on vit succéder à la conscription le recrutement, aux droits-réunis les contributions indirectes. Il est difficile de trouver entre le recrutement et la conscription, telle que la loi du 19 fructidor an VI l'avait établie, une différence qui justifie la création de l'un et l'abolition de l'autre. A vrai dire, les plaintes qu'excitait la conscription, s'adressaient moins à l'institution elle-même qu'aux rigueurs et aux extensions illégales, que le gouvernement impérial y avait ajoutées, afin de pouvoir suffire à l'effrayante consommation d'hommes que faisait la passion guerrière du héros de l'époque. Les levées étaient ordonnées par le sénat conservateur qui en fixait la quotité ; « mais les préfets dépassaient le nombre légal, soit par ordre, soit pour capter la faveur, soit afin de punir arbitrairement des discours, des actions non prévues au code pénal. Les faux extraits de naissance, les faux certificats, les perceptions concussionnaires étaient multipliés à l'infini : les conscrits réfractaires formaient une nouvelle sorte de galériens, et un chef pouvait, sans sortir de sa chambre, les envoyer au supplice. Ni l'âge trop tendre ou trop avancé, ni les infirmités les plus graves, ni le premier, ni le second rachat ne garantissaient du second et du troisième réappel. Les terribles colonnes mobiles et les garnisaires en recherche de conscrits réels ou imaginaires, la responsabilité désespérante des pères et mères et des collatéraux ; enfin, la solidarité des communes désolaient les départemens (1). » Dans ce tableau, dont les couleurs sont peut-être un peu trop rembrunies, on aperçoit des maux qui résultent d'excès de pouvoir ou

(1) Lanjuinais, Essai sur la charte, n° 229.

d'illégalités, et d'autres qui sont la conséquence forcée de la fureur des conquêtes. Mais on ne fait pas une loi constitutionnelle pour disposer qu'il ne sera plus commis d'illégalités, ou que le gouvernement suivra une marche pacifique. La meilleure garantie contre l'humeur belliqueuse des ministres consiste à prescrire l'intervention du pouvoir législatif dans les déclarations de guerre; et cependant, chose étrange, elle a disparu de la constitution, lorsque la paix a remplacé la guerre. (V. art. 13.) Le nom de conscription étant devenu odieux, il était peut-être convenable d'y substituer celui de recrutement, de même qu'on a changé les procureurs en avoués; mais cela ne valait pas la peine d'en faire une disposition expresse de la constitution. Cela était surtout inutile en 1830, puisque le changement était réalisé depuis 15 ans; d'ailleurs l'abolition de la conscription équivaut à la défense de la rétablir, et peut gêner le législateur qui craindrait de la violer en réglant le mode du recrutement. Néanmoins je crois que la latitude reste aussi entière que possible sous ce rapport, si ce n'est que la dénomination de recrutement est seule constitutionnelle.

La formation de l'armée de terre est aujourd'hui réglée par la loi du 21 mars 1832 (1). Elle fixe à sept années la durée du service militaire. Le sort détermine entre les jeunes gens de 20 ans, ceux sur lesquels en doit peser l'obligation, dans les limites du contingent annuellement voté par les chambres, et déduction faite des engagemens volontaires. La loi admet un certain nombre d'exclusions, d'exemptions et de dispenses. La dispense consiste à être considéré comme ayant satisfait à l'appel et *compté* nu-

(1) Celle de l'armée de mer l'est encore par la loi du 3 brumaire an IV, sur l'inscription maritime, qui comprend tous ceux qui font la navigation de la pêche, en mer et dans les rivières, jusqu'à une certaine limite.

numériquement *en déduction* du contingent. Elle s'applique naturellement aux jeunes gens qui font déjà partie de l'armée, et même aux élèves de l'école polytechnique qui entrent dans les services publics. Mais on l'étend aussi aux membres de l'instruction publique qui promettent de se vouer à la carrière de l'enseignement, et aux jeunes gens qui, se destinant à être ministres d'un culte, ont été autorisés à continuer leurs études dans ce but. Les fonctions de l'université n'ont pas besoin d'un pareil encouragement. Quant aux fonctions ecclésiastiques, l'état devrait, je pense, s'abstenir de leur procurer des adeptes, soit en leur présentant comme appât la dispense d'un service dangereux et pénible, soit en les retenant ensuite dans la carrière qu'ils ont ainsi embrassée à l'âge de vingt ans, par la crainte de redevenir soldats : en effet, s'ils ne reçoivent pas la consécration à une certaine époque, ils sont tenus d'accomplir les sept années de service, sans déduction. (Loi du 21 mars, art. 14.)

La loi autorise tout individu compris dans le contingent à troquer son numéro contre un plus favorable, si celui qui l'a obtenu est reconnu propre au service par le conseil de révision; ou à se faire remplacer par un homme dont il est responsable pendant un an, en cas de désertion. Il en résulte un véritable commerce au moyen duquel tous ceux qui jouissent d'une certaine fortune par eux-mêmes ou par leurs parens, échappent à l'obligation que la loi paraît imposer à chacun d'exposer sa vie pour la défense de l'Etat. Le recrutement, qu'on appelle avec assez de raison l'impôt *du sang*, se change ainsi, pour la classe aisée, en un impôt d'un millier de francs une fois payés. Il faudrait, je crois, faire disparaître une inégalité que rien ne justifie, puisque la loi a accordé un nombre suffisant d'exemptions; en même temps on pourrait rendre la charge du service plus légère en abrégeant sa durée et

en le répartissant entre plus d'individus. Mais le moyen le plus décisif consisterait à obliger tous les Français, sans autres distinctions que celles qui résultent de l'incapacité physique, à apprendre la manœuvre militaire; on organiserait ainsi une *levée en masse* qui se réunirait une ou deux fois l'année, dans chaque département, en armes, sous les ordres des chefs qu'elle se serait choisis. La force peut en être évaluée approximativement à six ou sept millions d'hommes, qui suffiraient pour garantir l'Etat contre toute invasion extérieure. Dès lors il serait facile de réduire l'armée *permanente* au nombre de soldats nécessaire pour avoir un noyau d'hommes disciplinés et endurcis à la fatigue, ou pour intervenir suivant le besoin dans les affaires des états voisins, lorsque l'équilibre européen viendrait à être troublé. Tout en rendant une foule de bras à l'agriculture et à l'industrie, on procurerait au trésor public une économie notable; en effet le budget de la guerre, exclusivement consacré à l'entretien des forces terrestres, se monte encore en 1836, en temps de paix, à 226 millions de francs; à quoi il faut joindre 62 millions qui composent celui de la marine.

Le sacrifice éventuel que le soldat fait de sa vie, mérite des dédommagemens. Outre un salaire, trop modique peut-être, la loi veut qu'il reçoive, autant que le service le permet, l'instruction prescrite pour les écoles primaires (loi du 21 mars 1832, art. 47); elle lui promet une pension de retraite, soit après un certain nombre d'années de service, soit en cas de blessures ou d'infirmités qui en sont résultées (lois des 11 et 18 avril 1831). Elle lui garantit enfin un avancement proportionné aussi à l'ancienneté et aux actions d'éclat (lois des 14 et 20 avril 1832; Charte, art. 3).

On peut employer utilement les troupes, en temps de paix, à tracer des routes, à élever des fortifications; mais

il faut que la loi l'autorise; car le soldat n'est légalement tenu d'obéir qu'en ce qui touche le service militaire.

La Charte revient plus loin sur l'armée : ainsi l'article 13 parle du commandement des troupes, des déclarations de guerre, des troupes étrangères; l'article 60, des pensions militaires antérieures à la Charte; l'article 69, du vote annuel du contingent, de l'état des officiers et de la garde nationale.

Ici s'arrête la partie de la constitution, intitulée *droit public des Français*. Pour compléter l'énumération qu'elle renferme, on doit y ajouter le droit d'adresser des pétitions aux deux chambres (art. 45); celui d'être jugé par ses juges *naturels* (article 53); celui d'enseigner (art. 69 8°); et celui d'élire, en satisfaisant aux conditions exigées par la loi, des députés, des juges de commerce, des officiers de la garde nationale, et des agens municipaux (articles 34, 51, 69 5°, 7°).

A l'égard des étrangers, le législateur conserve une latitude entière pour régler leurs droits et leurs devoirs; cependant les termes des art. 5 et 8 à 10 sont si généraux qu'il paraît difficile de ne pas les leur appliquer (V. art. 13, § 2). Il y aurait aussi une véritable inconséquence à reconnaître chez les étrangers des inégalités fondées sur des titres nobiliaires, quand nous n'en admettons pas chez nous. Ils sont soumis à presque toutes les contributions établies; mais ils ne sont admissibles à aucune fonction publique, tant qu'ils ne sont pas naturalisés (1). On conçoit que leur liberté individuelle soit plus restreinte que celle des Français, à cause de la facilité qu'ils ont d'échapper aux

(1) Les lettres de naturalisation doivent être vérifiées par les deux chambres, pour rendre un étranger apte à devenir pair ou député. Voyez l'ordonnance du 4 juin 1814, ratifiée par la loi du 14 octobre 1814, art. 1.

poursuites (V. loi du 17 avril 1832, art. 14); mais ils ne peuvent être traités comme esclaves : tout homme est libre en France, dit la loi du 16 octobre 1791. La conséquence littérale de l'article 7 est que la censure pourrait être rétablie pour les ouvrages des étrangers, à moins qu'un Français ne s'en fasse l'éditeur et ne s'approprie de la sorte leur opinion.

FORMES DU GOUVERNEMENT DU ROI.

Les dispositions qui suivent déterminent la forme du gouvernement, et non pas seulement les formes suivant lesquelles le roi doit administrer (1). *Gouvernement*, pris dans un sens restreint, est synonyme de pouvoir exécutif; on l'emploie ainsi, surtout depuis la constitution de l'an VIII, qui s'en servait pour désigner la réunion des trois consuls. Dans son sens primitif et le plus étendu, il signifie l'autorité chargée de régir un peuple. On décompose ordinairement cette autorité en trois branches principales qu'on appelle pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire. Je n'ai pas à examiner si l'on pourrait trouver une division moins vague et moins défectueuse. Je renvoie à la critique de Bentham et à la nouvelle analyse qu'il a tenté de donner des pouvoirs politiques (2). Il faut bien se conformer à la division communément adoptée, puisque le texte de la Charte la consacre. A la vérité elle ne mentionne que la puissance législative et la puissance exécutive (articles 12 et 14); et semble considérer la puissance judiciaire comme une émanation de la seconde; mais au fond cela revient au même, puisqu'elle la rend indépendante (V. article 48-49). Le pouvoir législatif est placé au dessus des deux autres (article 13); il exprime une volonté, donne des ordres, établit une règle; le pouvoir exécutif met cette règle en action; le pouvoir judi-

(1) Au fond, l'expression *formes du gouvernement du roi* appartient à l'ancien régime. Le roi ayant alors la presque plénitude du pouvoir, l'objet de la constitution se réduisait en définitive à régler les formes de son gouvernement.

(2) Vue générale d'un corps complet de législation, ch. 20-21.

ciaire, en cas de contestation, décide la manière dont on doit l'appliquer. Les publicistes modernes s'accordent à dire que la réunion des trois pouvoirs dans les mêmes mains doit être évitée autant que possible, autrement l'homme ou le corps qui les exercerait tous trois ensemble finirait par asservir la nation à sa volonté. On en conclut qu'il faut les rendre indépendans, c'est-à-dire que les agens de l'un ne doivent dépendre des agens de l'autre, ni quant à leur admission aux emplois, ni quant à leur avancement, ni quant à la validité de leurs actes officiels (1). Les rédacteurs de la Charte ne se sont pas toujours montrés rigoureusement fidèles à ce principe. Par exemple, le roi, dépositaire de la puissance exécutive (art. 12), coopère en outre à l'exercice de la puissance législative (art. 14); il fait même seul certaines lois secondaires (art. 13-63); il exerce une influence considérable sur la chambre des pairs (art. 23), et sur l'ordre judiciaire (art. 48, 52, 58). La chambre des pairs participe en même temps au pouvoir judiciaire et au pouvoir législatif (art. 20, 28).

ARTICLE XII. *La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive.*

On ne peut mieux définir le roi, qu'en énumérant ses diverses attributions : il a la puissance exécutive, sans être personnellement responsable de son exercice (art. 12); il commande les armées, déclare la guerre, fait les traités, nomme aux emplois d'administration et fait des ordonnances pour l'exécution des lois (art. 13); il participe à l'initiative des lois (art. 15), les sanctionne seul et les promulgue (art. 18); il nomme autant de pairs qu'il veut,

(1) M. Pinheiro-Ferreira, Observ. sur la charte, p. 101.

parmi les notabilités désignées par la loi (art. 23); il choisit leur président (art. 25); les chambres ne peuvent s'assembler s'il ne les convoque; il a droit de les proroger et de dissoudre celle des députés (art. 42); il nomme et institue la plupart des juges (art. 48), et peut destituer les juges de paix (art. 52); il a le droit de faire grâce et de commuer les peines (art. 58); il fait des nobles à volonté (art. 62); il détermine les réglemens intérieurs et la décoration de la légion d'honneur (art. 63). Du reste il ne peut suspendre les lois ni dispenser de leur exécution, ni exempter les nobles qu'il crée, des charges de la société (art. 13 et 62). La Charte lui impose en outre deux obligations spéciales : celle de convoquer les chambres tous les ans, et dans les trois mois qui suivent la dissolution des députés, lorsqu'il l'a prononcée (art. 42); et celle de jurer l'observation fidèle de la Charte, à son avénement, devant les chambres réunies (art. 65).

La dignité du roi est héréditaire, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance (déclaration du 7 août 1830, 4e partie) (1). Son titre légal est roi des Français (même décl. à la fin) (2); Louis XVIII et Charles X prenaient, comme les rois d'avant 1789, le titre de roi de France et de Navarre, par la grâce de Dieu, ce qui impliquait une espèce de propriété féodale du territoire français. La Charte ne prévoit pas le cas où le roi serait mineur ou insensé; il appartient au pouvoir législatif de

(1) La charte de 1814, faite pour modifier seulement l'exercice de l'autorité royale, devait naturellement garder le silence sur sa nature et sa transmission; aussi fallait-il remonter jusqu'à la loi salique pour savoir si les femmes pouvaient succéder à la couronne.

(2) On trouve dans la loi du 9 septembre 1835, art. 7, l'expression *trône de France*.

combler cette lacune ; jusque-là, on doit appliquer le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui conserve force de loi *secondaire*, dans tous les points où il n'a pas été abrogé. Ainsi, la minorité du roi doit durer jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis (d. sénat., art. 17) ; le régent doit être âgé de 25 ans ; les femmes sont exclues de la régence (*ib.* art. 18) ; le prince le plus proche en degré y est appelé, lorsque le roi n'en a pas désigné un autre (art. 19, 20). Le régent exerce, jusqu'à la majorité du roi, toutes les attributions de celui-ci (art. 24) ; il n'est pas responsable de ses actes (art. 25). Le sénatus-consulte de l'an XII ne prévoyant pas le cas de démence, il faut remonter jusqu'à la constitution de 1791 (tit. 3, ch. 2, sect. 2, art. 18). Elle autorise le corps législatif à déclarer la démence après trois délibérations prises de mois en mois. — Les membres de la famille royale, dans l'ordre de l'hérédité, portent le titre de princes du sang ; ils sont pairs dès leur naissance (Charte ; art. 26) ; le fils aîné du roi se nomme prince royal (loi du 2 mars 1832, art. 20).

Du reste, ces dénominations, non plus que les titres de noblesse qui peuvent y être joints, n'entraînent aucune exemption des charges et devoirs de la société (Charte, art. 62, constit. de 1791, tit. III, ch. II, sect. III, art. 6).

Les princes ne peuvent se marier sans l'autorisation du roi (sénat.-cons. du 28 floréal an XII, art. 12) ; mais rien n'oblige à suivre, à cet égard, l'usage immémorial et fort bizarre, où sont les rois de l'Europe, absolus, constitutionnels et autres, de s'allier exclusivement entre eux, et de faire une race à part. Les avantages publics qui pouvaient résulter autrefois de l'alliance contractée avec telle ou telle cour, sont aujourd'hui à peu près nuls. Ils disparaîtront complétement, lorsque les états européens auront tous des constitutions.

On a presque toujours affranchi les législateurs de la

responsabilité de leurs votes et des actes faits dans l'exercice de leurs fonctions ; sous ce rapport, le roi doit être, aussi bien que les pairs et les députés, à l'abri de toutes poursuites judiciaires ; mais il est aussi chargé d'exécuter les lois, et il est probable que les volontés du pouvoir législatif dégénéreraient en de vaines abstractions, si le pouvoir exécutif était maître de les appliquer ou de les rejeter à son gré. D'un autre côté, il fallait garantir le gouvernement des secousses violentes qu'auraient pu entraîner des accusations criminelles intentées contre le pouvoir qui tient entre ses mains presque toute la force matérielle ; on a pris, à l'exemple des Anglais, le parti de rejeter le fardeau de la responsabilité sur un magistrat secondaire, et d'en exonérer entièrement le magistrat principal. Tel est le sens du principe : le roi est inviolable ; ses ministres sont responsables. Cependant, le mot *inviolable* est trop absolu pour n'en pas déduire quelque chose de plus que le privilége de l'irresponsabilité judiciaire à l'égard des actes du gouvernement. Il faut bien en conclure que la sûreté personnelle du roi ne peut être compromise par des actes privés qui n'offriraient pas la garantie de la responsabilité ministérielle ; mais les agens d'exécution qu'il aurait employés, allégueraient vainement ses ordres comme excuses pour se soustraire à la vindicte publique. Après cela, il était fort inutile d'ajouter que la personne du roi est sacrée, métaphore inexacte, puisque le roi ne reçoit plus aujourd'hui de consécration religieuse (V. art. 65) ; et qui pourrait tout au plus faire naître des idées fausses, car il est impossible d'en tirer une conséquence législative : si les délits commis contre la personne du roi sont punis plus sévèrement que d'autres, c'est uniquement à cause de son importance politique. La Charte n'établit que l'irresponsabilité judiciaire, ou si l'on veut, l'inviolabilité de la personne, d'où quelques

publicistes déduisaient la conséquence qu'elle n'avait pas entendu exempter de cette responsabilité morale, « inséparable de toute action humaine pratiquée avec liberté et en connaissance de cause (1). » Mais la loi du 9 septembre 1835 décide le contraire ; elle punit de l'amende et de la prison celui qui, par un moyen de publication quelconque, fait remonter au roi le *blâme* ou la responsabilité des actes de son gouvernement.

La responsabilité ministérielle est, aux termes mêmes de la constitution, le corrélatif obligé, la condition nécessaire de l'irresponsabilité royale ; il en faut conclure, non pas que le roi serait responsable d'une ordonnance non contre-signée d'un ministre, mais qu'une pareille ordonnance serait entièrement nulle : la constitution de 1791 le disait positivement (tit. III, ch. II, sect. IV, art. 4) ; la Charte aurait dû le dire. Si le roi ne peut faire un acte de gouvernement valable sans le concours d'un agent responsable, il faut bien, lorsqu'il veut destituer les ministres, qu'il les remplace par d'autres qui contre-signeront au besoin leur propre nomination, si les anciens s'y refusent. Ainsi, la puissance exécutive réside en quelque sorte indivisiblement *en deux personnes* : l'une, immuable, incapable de *bien* ou *mal* faire, *règne et ne gouverne pas ;* l'autre, essentiellement changeante, passible de peine et de récompense, est seule considérée comme auteur des actes du gouvernement. On a espéré associer de la sorte la stabilité et le progrès ; la stabilité par l'inviolabilité héréditaire du roi ; le progrès par la responsabilité mobile des ministres. L'application rigoureuse de cette théorie exigerait que le roi s'abstînt de figurer dans aucun acte politique, sans avoir un ministre pour organe ou

(1) V. les observations sur la charte, de M. Pinheiro-Ferreira, p. 37-39.

pour intermédiaire ; ainsi, les ministres devraient seuls prononcer des discours en présence des chambres ; réciproquement ils devraient s'interdire d'alléguer la volonté du roi, comme raison de leurs actes ; par exemple, de proposer un projet de loi en ces termes : le roi nous a ordonné de vous présenter... ou bien : après avoir pris les ordres du roi, nous venons... L'ordre du roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire, dans aucun cas, un ministre à la responsabilité (constitut. de 1791, tit. III, ch. II, sect. IV, art. 6). Personne n'est obligé d'accepter le ministère ; personne n'est obligé de le garder. Lorsqu'on l'accepte ou qu'on le garde, il faut donc se résigner à subir la responsabilité imposée par la Charte. Elle a suffisamment pourvu à la sauve-garde qu'exigent des fonctions aussi difficiles, en réservant le droit d'accuser les ministres à la chambre des députés, et à la chambre des pairs celui de les juger (art. 47).

La maxime que le roi règne et ne gouverne pas, est difficile à concilier avec l'usage d'apposer aux ordonnances une double signature : celle du roi et celle du ministre. Quel peut être, en effet, l'objet de la signature du roi ? De garantir que l'acte dont il s'agit, est conforme au système général de l'administration ?

Mais alors le roi s'immisce dans le gouvernement et la maxime est violée. Il s'empare des fonctions de *premier ministre* ou de *président du conseil*. Pour que la maxime reprît son empire, il faudrait que le roi se bornât à participer aux ordonnances de convocation et de dissolution des chambres, à celles de nomination et de renvoi des ministres ; par ce moyen, la fiction se rapprocherait autant que possible de la réalité. En effet, dissoudre une chambre dont la majorité désapprouve le ministère, c'est faire un appel aux électeurs pour manifester leur opinion définitive sur la marche du gouvernement ; dis-

soudre un ministère qui a perdu la majorité dans la chambre, c'est se conformer au vœu de cette majorité : ce sont des actes préalables au gouvernement plutôt que des actes de gouvernement proprement dit. A l'égard des autres ordonnances, la pensée gouvernementale serait exactement représentée par la signature du président du conseil, jointe à celle du ministre spécialement compétent (1).

Il est à remarquer que la Charte pose le principe de la responsabilité ministérielle avant de parler du pouvoir exécutif : donc les ministres sont responsables d'autre chose que de la non exécution ou de la violation des lois ; ils le sont certainement des traités, des déclarations de guerre, des nominations de fonctionnaires publics ; mais le sont-ils des actes qui appartiennent au pouvoir législatif proprement dit ; c'est-à-dire de la proposition, de la sanction ou de la non sanction des lois (l'omission de proposer une loi ne saurait être un délit, depuis que l'initiative a été départie aux deux chambres) ? Lorsqu'une loi proposée par le ministère a été rejetée par les chambres, le dommage étant nul, il n'y a pas lieu à accusation ; lorsque la loi votée par les chambres est sanctionnée par le ministère, il y a bien dommage effectué ; mais pour quel motif lui ferait-on un crime de s'être conformé à la volonté du pays exprimée par ses représentans ? Il est clair qu'en accusant le ministre qui a contre-signé une loi, il faudrait mettre aussi en accusation les députés et les pairs qui l'ont appuyée de leur suffrage. Tout au

(1) On serait d'abord tenté de croire qu'il n'y a qu'un seul système possible pour le pouvoir exécutif, celui d'exécuter les lois ; mais, outre que les lois sont susceptibles de diverses interprétations, il faut se souvenir que le roi a, en dehors du pouvoir exécutif, des attributions fort importantes ; telles que celles de faire la guerre et la paix, de nommer aux emplois, etc.

plus peut-on le poursuivre pour avoir abusé les assemblées législatives par de faux rapports, de faux documens; pour avoir cherché à altérer leur majorité véritable en corrompant leurs membres, en introduisant la fraude dans les élections; mais le délit ne consiste pas précisément alors dans le fait d'avoir sanctionné une loi. Il en est autrement du refus de sanctionner un projet voté dans les deux chambres (1); ce refus ne doit pas être l'ouvrage du caprice, et les conséquences en pourraient être fort graves. La résistance personnelle du roi n'est pas une justification pour le ministre; en pareil cas, il doit, s'il veut mettre à l'abri sa responsabilité, donner immédiatement sa démission; son successeur avisera s'il veut prendre le refus de sanction sur son compte.

M. Pinheiro-Ferreira fait observer avec raison que la qualification de ministres *du roi* (2) « est impropre sous un gouvernement constitutionnel. Quoique choisis par le roi, ils ne sont que des mandataires de la nation; car dans le système représentatif, on ne connaît d'autre origine du pouvoir que la nation; c'est en cela que consiste la souveraineté nationale » (Observat. sur la Ch., p. 40).

Le roi possède *seul* la puissance exécutive, tandis qu'il exerce la puissance législative *collectivement* avec les deux chambres (art. 14). Il est toutefois une foule de dispositions légales qui chargent de leur exécution des fonctionnaires subalternes, tous revêtus d'ailleurs d'attributions qui leur sont propres. Le sens du texte est donc que le roi, par l'entremise des ministres, est chargé de surveiller d'une manière générale l'exécution des lois, et de la di-

(1) On peut encore objecter que les chambres n'encourent aucune responsabilité pour le rejet d'une proposition de loi; mais l'objection est sans force en ce qui touche la chambre des députés, parce qu'elle est l'organe du vœu public, base du gouvernement.

(2) Ses ministres sont responsables (art. 12).

riger lorsque le pouvoir législatif ne l'a pas confiée directement à un magistrat spécial. Mais il est évident que dans l'hypothèse inverse, le fonctionnaire désigné pour agir n'a pas besoin d'attendre que le ministère ait confirmé la délégation immédiate qui lui vient de la loi.

La concentration de la puissance exécutive sur une seule tête est sans doute la raison pour laquelle on qualifie encore aujourd'hui le gouvernement français de monarchique. On la justifie d'ordinaire en disant qu'un seul homme est plus propre à l'exécution que plusieurs. L'allégation est peut-être exacte si l'on entend parler de la direction imprimée à l'administration suivant un système d'interprétation de la loi; elle est complétement inexacte, si l'on entend parler d'une application matérielle de tous les jours et de tous les lieux : la multiplicité des agens est alors indispensable; en France même, on les compte par milliers. Il n'y a pas de roi qui n'ait plusieurs ministres, et il serait impossible de composer un cabinet, si l'unanimité d'opinions et de vues entre tous ses membres était une condition essentielle (1).

Les fonctions ministérielles constituent évidemment un emploi d'administration publique : donc le roi nomme les ministres (art. 13). Du reste le législateur est libre, selon moi, d'en déterminer le nombre, ainsi que l'étendue de leurs attributions respectives; j'aurai occasion de revenir sur ce point. Voyez les articles 46-47, et l'article 69 2° qui promet, dans le plus court délai possible, une loi organique de la responsabilité des ministres et des autres agens du pouvoir.

ARTICLE XIII. *Le roi est le chef suprême de l'état; il com=*

(1) V. le commentaire de Destutt-Tracy, sur l'Esprit des lois, livre XI, ch. 2.

mande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, fait les réglemens et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Toutefois aucune troupe étrangère ne pourra être admise au service de l'état qu'en vertu d'une loi.

L'expression chef de l'Etat, est trop vague (1). L'Etat c'est la nation, la généralité des individus, considérée comme formant un corps politique; mais que signifie le mot *chef?* maître? premier magistrat? Alors même que le sens en serait susceptible d'être précisé, la première proposition du texte me paraîtrait encore inutile; car je n'aperçois aucune induction positive à en tirer. Il est donc superflu de s'y arrêter davantage.

Le roi *commande* les forces de terre et de mer. Ceci ne veut pas dire que le roi est chargé, à l'exclusion du pouvoir législatif, de régler tout ce qui touche l'armée; mais qu'il a droit de se mettre à la tête des troupes pour en diriger les opérations. C'est naturellement le ministre de la guerre qui en subit la responsabilité, et, à son défaut, le général le plus élevé en grade qui a reçu et exécuté les ordres. Lorsque le roi se borne à diriger l'armée de loin, sans la commander en personne, il fait un acte qui rentre dans ceux du pouvoir exécutif, et qui n'avait pas besoin d'une mention particulière du législateur; mais le principe de la responsabilité ministérielle n'en doit pas moins recevoir son application dans un cas

(1) La constitution de 1791 disait : le roi est le chef suprême de l'administration générale..... de l'armée de terre et de l'armée navale (tit. III, ch. IV, art. I).

comme dans l'autre ; j'ai montré qu'il s'étendait même aux actes étrangers au pouvoir exécutif proprement dit (V. p. 97).

Déclarer la guerre, c'est, en général, signifier à l'ennemi que les hostilités vont commencer. En ce sens, c'est exécuter une volonté, une décision antérieure ; c'est faire un acte qui est dans le domaine de la puissance exécutive : il était donc inutile de s'en occuper en dehors de l'article 12 ; aussi s'accorde-t-on à considérer le droit de déclarer la guerre, dont parle l'article 13, comme le droit de la *décider*. Nos quatre premières constitutions avaient sagement rangé les déclarations de guerre parmi les matières réservées au pouvoir législatif ; seulement la constitution de 1791 attribuait l'initiative exclusivement au roi sur ce point ; et celle de l'an VIII permettait de réclamer le comité secret pour la délibération. On conçoit en effet que le pouvoir exécutif connaisse mieux qu'une assemblée de législateurs les circonstances qui nécessitent la guerre, et qu'il soit quelquefois avantageux de dérober à l'ennemi l'agression que l'on médite (1). Mais s'il était prudent d'apporter quelque modification aux formes ordinaires de la confection des lois, rien ne conseillait de livrer le repos de 32 millions d'hommes à la merci d'un ministre ambitieux. A la vérité les dispositions de la constitution de l'an VIII n'ont pas empêché Napoléon d'incendier l'Europe, aux risques et périls de la France ; la raison en est simple : c'est que les constitutions sont toujours inefficaces lorsque l'opinion publique en souffre impunément la violation, ou lorsqu'elle est paralysée par une puissance supérieure. Peut-être que si la Charte eût été différemment rédigée, la restauration n'aurait pu

(1) Lorsque l'ennemi attaque, l'autorisation du pouvoir législatif ne saurait être exigée que pour la conclusion de la paix.

faire la guerre d'Espagne, dans le but de renverser la constitution d'un peuple voisin, pour le replacer sous le sceptre d'un roi absolu.

Faute de moyens directs d'influence, les chambres en ont d'indirects pour empêcher une guerre nuisible au pays. On ne fait la guerre qu'avec des hommes et de l'argent : or d'une part la quotité des levées annuelles qui composent l'armée est fixée par la loi ; de l'autre, les impôts nécessaires pour subvenir aux dépenses de l'armement et de l'entretien des troupes, doivent être, comme tous les autres impôts, consentis par les chambres (V. articles 40, 69 4°). Elles peuvent donc refuser au ministère le contingent d'hommes et le surcroît de contributions qu'il réclame pour l'accomplissement de ses desseins. Le refus de nouvelles levées est assez peu efficace : la durée du service militaire étant fixée à sept ans, le roi pourra toujours, en vertu de son droit de *commandement*, disposer des six septièmes de l'armée, au moyen des contingens déjà votés. D'ailleurs les chambres se résoudront mal-aisément à laisser l'Etat sans force défensive, dans l'unique objet de prévenir une guerre dont on se dispensera souvent de leur donner connaissance officielle. Le refus de subsides extraordinaires serait plus décisif, si l'on enlevait impitoyablement aux ministres tout moyen de se procurer de l'argent avant le vote des chambres, ou de détourner provisoirement de leur destination les fonds déjà votés. Dans l'état de choses actuel, un ministre qui n'a pas à redouter une opposition systématique fortement combinée, peut, sans violer aucune loi, disposer largement de cent millions de francs et de cent mille hommes pour engager les hostilités. Une fois la guerre commencée et les dépenses effectuées, la ratification des chambres s'obtiendra avec bien moins de peine qu'on n'en aurait eu à leur arracher une autorisation anticipée.

Quant à la mise en accusation du ministère, en supposant qu'une bonne loi sur la responsabilité permette de la tenter avec succès, elle ne rachètera jamais le sang répandu ni les richesses dissipées. Mieux vaut prévenir des maux si grands que d'avoir à les réparer. Le législateur ne saurait mettre des entraves trop fortes à la passion des conquêtes ; et la Charte ne lui interdit pas plus de demander compte des hommes qu'il place sous les ordres du ministre de la guerre que de régler l'emploi de l'argent confié au ministre des finances.

Il est assez naturel que la puissance chargée de déclarer la guerre, le soit aussi de la terminer, en signant la paix. Si les traités *de paix* n'avaient jamais d'autre effet que de mettre fin aux hostilités, on n'aurait pas lieu de regretter que la faculté de les conclure ait été confiée au pouvoir exécutif. Mais ils peuvent renfermer des obligations plus ou moins onéreuses pour les parties contractantes. Sous ce rapport, le droit de faire des traités est un véritable démembrement de la puissance législative. Toutefois comme l'article 13 interdit en même temps au roi de suspendre les lois, ou de dispenser de leur exécution, il est clair que sa prérogative *diplomatique* est limitée par les dispositions légales en vigueur, et qu'il ne peut les abroger par des conventions passées avec une nation étrangère. — Les promesses pécuniaires comprises dans un traité doivent être soumises à la ratification des chambres (1), puisque l'impôt qui servira à payer la somme promise doit être consenti par elles (article 40). Le ministre des affaires étrangères est tenu dès lors de ne don-

(1) Exemples : V. la loi du 14 juin 1833, qui autorise le *ministre des finances* à garantir un emprunt contracté par la Grèce, aux conditions stipulées dans une convention du 7 mai 1832 ; — la loi du 4 juin 1835 qui autorise le même ministre à payer 25 millions aux Etats-Unis, conformément au traité du 4 juillet 1831.

ner à un traité qui contient des clauses semblables, qu'un consentement expressément subordonné à celui des chambres; autrement elles seraient en quelque sorte liées d'avance; ou bien si elles se décidaient à refuser leur ratification, le gouvernement français se trouverait compromis envers le gouvernement étranger. Du reste un traité quelconque doit être passé au nom du peuple français : les ministres stipulent pour lui et non pour leur propre compte. — Une aliénation de territoire est une clause bien plus importante qu'un engagement pécuniaire ; cependant je n'aperçois dans la Charte aucune disposition de laquelle on puisse argumenter pour obliger les ministres à demander l'autorisation des chambres en pareil cas. Il faut recourir aux lois secondaires qui défendent d'aliéner les forêts et autres biens de l'État, autrement qu'en vertu d'une loi. Si le pouvoir exécutif est incapable d'aliéner quelques arpens de terre au profit d'un particulier, comment serait-il capable de céder une portion considérable du territoire à un peuple étranger (1)? On peut aussi invoquer l'article 35 de l'acte additionnel (2). Quoi qu'il en soit, le silence de la Charte sur ce point est vraiment inexcusable. — Le pouvoir exécutif étant compétent pour conclure une paix définitive, l'est à plus forte raison pour signer des trèves, des armistices, des suspensions d'armes.

Les traités *d'alliance* ont pour but d'engager deux états à se prêter un mutuel appui, soit pour attaquer un

(1) Le traité du 20 nov. 1815 a détaché de la France, sans la sanction législative, une portion de la Savoie que lui avait laissée, sous le nom de département du Mont-Blanc, le traité du 30 mai 1814; ce dernier a été ratifié indirectement par la loi du 8 nov. 1814. — L'indépendance de Saint-Domingue a été reconnue par une simple ordonnance du roi (1825).

(2) « Aucune portion du territoire ne peut être échangée qu'en vertu d'une loi. »

ennemi commun, soit pour repousser ses attaques. (V. ci-après p. 112.) Dans le premier cas, l'alliance est offensive; dans le second, elle est défensive. On peut y rattacher les conventions de *neutralité*.

L'utilité des traités de *commerce* consiste à assurer des garanties réciproques aux commerçans de deux nations. Dans l'usage, ils ont souvent pour but de fixer les limites de la liberté d'importation ou d'exportation des marchandises. Considérés sous ce point de vue, on peut affirmer en principe qu'ils sont inutiles : un pays a tout à gagner à permettre l'importation des marchandises étrangères, sauf à les frapper d'un impôt équivalent à celui que supportent les produits de l'intérieur. L'intérêt des particuliers les guide assez sûrement pour les empêcher de faire des sacrifices sans compensations; l'étranger ne saurait donc nous vendre ses marchandises sans en racheter chez nous pour une somme pareille. Ainsi, il faut ouvrir nos portes sans nous inquiéter si le gouvernement voisin en fait autant : une communication imparfaite vaut encore mieux que l'absence de toute communication. D'ailleurs cette marche est au fond la plus sûre pour amener l'étranger à souffrir l'importation de nos produits. En effet, en nous apportant les siens, à moins de nous les donner gratuitement, il faut bien qu'il prenne des nôtres en échange, et les rapporte chez lui (1).

La constitution de 1791 (tit. III, ch. IV, sect. 3), en soumettant tous les traités indistinctement à la ratification du corps législatif, avait prévenu les abus de puissance que j'ai signalés. Sans doute la discussion des chambres, eût-elle lieu en comité secret, suffirait pour dissiper le mystère dont s'enveloppe si soigneusement la vieille

(1) V. J.-B. Say, Cours d'économie politique, 4e partie, ch. 19 et ci-après art. 40.

diplomatie. Mais en vérité, le mal ne serait pas grand. Le ministère demeurant toujours chargé de diriger les négociations serait libre de les rendre aussi secrètes qu'il le jugerait à propos. Or, ce sont les projets qu'il importe de cacher, et non les arrangemens définitifs, dont la nation doit être informée d'avance, afin de savoir jusqu'à quel point on veut l'engager. « Il n'y a pour un état aucun danger aussi grave que celui de laisser aux agens d'un pouvoir quelconque la facilité d'empiéter, n'importe sous quel prétexte, sur les attributions d'un autre pouvoir. » C'est ce qui arrive lorsque l'on confie au pouvoir exécutif le droit de faire des traités qui sont de véritables lois. Dira-t-on que les puissances ne voudraient pas traiter avec nous, si les négociations devaient être publiées avant la ratification définitive? « Vaines frayeurs! on ne dérobe avec autant d'empressement à la connaissance du public que ce qui s'accorde mal avec les intérêts du public. Raison de plus pour que la loi constitutionnelle fasse un devoir au gouvernement de demander aux chambres leur consentement dans les formes prescrites pour toutes sortes de mesures législatives (1). »

Le roi étant à la tête de l'administration publique, on a jugé convenable de lui réserver le choix des agens inférieurs qui doivent le seconder. Peut-être a-t-on voulu donner aux ministres une liberté d'action plus grande, à raison de la responsabilité qui pèse sur eux. Malheureusement le nombre des emplois d'administration publique est tellement considérable qu'un ministre, même en se renfermant dans sa spécialité, ne peut désigner tous les titulaires en connaissance de cause. Aussi les intrigues de bureau ont-elles, par suite de cette centralisation excessive, une influence inévitable sur les nominations, sur-

(1) M. Pinheiro-Ferreira, Observ. sur la Charte, p. 46-47.

tout lorsque le département où les fonctions s'exercent est très éloigné de la capitale. Les lois n'ont pas pris toujours à la lettre le texte de l'art. 13 sur ce point : par exemple la loi du 21 mars 1831, (art. 3) décide que dans les communes peuplées de moins de trois mille habitans, les maires et adjoints sont nommés, au nom du roi, par le préfet. Au reste en conférant au roi le droit de nomination, la Charte n'a pas entendu lui interdire de le déléguer à des magistrats inférieurs. D'un autre côté, comme elle lui confère seulement le droit de *nommer* aux emplois, le législateur demeure en possession du droit de déterminer leur nombre et leur nature ; et qui plus est de les rendre inamovibles, s'il juge nécessaire de garantir l'indépendance des employés contre les reviremens ministériels. *Mais* hors le cas de nécessité, il est prudent de maintenir à l'administration la faculté de révoquer ses agens, lorsqu'ils manquent à leur devoir ou refusent de se conformer à la direction légale qu'elle veut leur imprimer. L'inamovibilité peut quelquefois devenir un brevet d'impunité pour la négligence ou la prévarication. C'est aux chambres à renverser le ministère qui trahit les intérêts nationaux. En laissant au roi la nomination des juges, la Charte a dû les rendre inamovibles (art. 49), pour éviter la confusion du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire : la même raison n'existe pas pour les fonctionnaires administratifs. Au lieu de déclarer un emploi irrévocable d'une manière absolue, la loi peut se borner à spécifier les causes pour lesquelles la révocation aura lieu : c'est ce que la Charte prescrit de faire pour les officiers de terre et de mer. (Art. 69, 6°).

Si l'on entend par *loi* toute règle qui crée des droits et des devoirs, la Charte confère évidemment au roi le droit de faire des lois sous le nom d'ordonnances ou réglemens. Mais ce sont des lois essentiellement secondaires,

et destinées à procurer l'exécution des lois proprement dites. Les assemblées législatives un peu nombreuses sont en général hors d'état d'arrêter des dispositions de détail. Aussi prennent-elles ordinairement le parti d'en déléguer la rédaction au pouvoir exécutif. L'ordonnance rendue en vertu d'une délégation semblable est sans contredit obligatoire, pourvu qu'il n'y ait pas devoir constitutionnel pour le législateur de régler la matière (par exemple s'il s'agit de liberté individuelle, art. 4). Ce n'est pas pour dire cela qu'a été fait l'art. 13; il signifie quelque chose de plus, savoir : qu'au défaut d'une délégation spéciale, le roi a néanmoins qualité pour régler par ordonnance les détails d'exécution négligés par le législateur. Il faut s'arrêter là, et ne pas aller jusqu'à donner aux ministres la faculté de remplir de prétendues lacunes de la loi. Ils sont chargés de pourvoir à son exécution et non de suppléer à son silence. Ils ne peuvent pas même pourvoir à l'exécution par un moyen quelconque, par exemple en établissant des peines. Telle est la disposition du Code pénal (art. 1, 3, 4, etc.) qu'il eût été sage d'insérer dans notre texte.

Ici se trouvait dans la Charte de 1814 une phrase devenue fameuse par les interprétations diverses qu'elle a reçues. Le roi, portait l'art. 14, fait les réglemens et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois *et pour la sûreté de l'État.* Ces mots, raisonnablement entendus, signifiaient que le roi, dans un péril imminent, avait le droit de suppléer au silence des lois sur les mesures propres à sauver l'Etat, au lieu d'attendre la réunion des chambres pour statuer de concert avec elle, mais dans tous les cas, sans violer les lois existantes. Les partisans du pouvoir absolu voyaient dans l'article 14 la faculté attribuée au roi de renverser des lois par ordonnance, lorsque la sûreté de l'Etat paraîtrait l'exiger. Cette idée, mise en pratique

dans les ordonnances du 25 juillet 1830, a produit une révolution. La réforme de la Charte a fait disparaître les expressions qui étaient le siége de la controverse, et en a substitué d'autres qui tendent à fixer avec précaution les limites dans lesquelles le roi doit se renfermer : il ne peut *jamais* ni *suspendre* les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution (1). Toutefois, il ne faut pas s'y méprendre, il est telle circonstance, par exemple une invasion, où l'observation stricte des lois serait plus nuisible qu'utile ; une mesure qui a sauvé le pays ne saurait fonder la mise en accusation d'un ministère sous le prétexte qu'elle est contraire à quelque article de loi. C'est aux chambres à apprécier si elle était nécessaire, et s'il y a lieu d'accorder au ministre responsable un *bill d'indemnité;* ou s'il faut le punir d'avoir violé les principes *mal à propos.* Il n'y a rien de commun entre cette faculté accidentelle de prendre quelques mesures extra-légales et la dictature qu'on voulait faire sortir de l'article 14. Jamais le salut de l'Etat n'exigera que le pouvoir exécutif renverse la constitution et les autorités qu'elle établit, ou même prononce l'abrogation définitive d'une loi quelconque, comme le faisaient les ordonnances du 25 juillet. Le pis-aller sera toujours de violer temporairement, et sans tirer à conséquence pour l'avenir, les dispositions protectrices de la propriété, de la liberté individuelle et d'autres droits analogues, *à la charge* de se présenter aussitôt après devant les chambres, pour se soumettre à leur examen qui devra être rigoureux, à raison du danger qu'entraîne l'exemple de l'illégalité.

Au reste, la suppression des mots *et pour la sûreté de*

(1) A moins que les lois elles-mêmes ne l'y autorisent, ce dont il y a une foule d'exemples. V. Code civil, art. 145, 164, etc. Loi du 21 mars 1831, art. 54, etc., etc.

l'État ; confirme la proposition émise tout à l'heure que le roi ne peut statuer par voie d'ordonnances sur des matières qu'aucune loi n'a prévues (excepté sur la légion d'honneur, art. 63), puisque ces ordonnances ne seraient pas rendues *pour l'exécution des lois*. En outre, la distinction entre la loi et l'ordonnance est trop bien marquée aujourd'hui pour que les tribunaux hésitent à appliquer la première de préférence à la seconde, même postérieure en date. La mission du juge est de déclarer quelle est, sur une question donnée, la volonté du législateur. Il ne doit donc prendre pour base de sa décision que des actes légaux. (V. art. 92 du projet de 1815). Or cette qualification n'appartient qu'aux actes émanés de la volonté collective du roi et des chambres, appelés *lois* proprement dites (art. 14), et aux ordonnances rendues en exécution des lois. On objecte que les tribunaux ne sont pas compétens pour apprécier la validité d'une ordonnance cela est vrai, en ce sens qu'ils ne peuvent la déclarer nulle d'une manière générale; mais ils ont droit d'examiner si l'acte allégué devant eux a un caractère législatif; autrement ils seraient tout-à-fait dans la dépendance du gouvernement qui leur imposerait ses volontés. La Charte ne dit nulle part que les ordonnances seront présumées légales et exécutées comme telles. On pourrait tout au plus le soutenir si, comme la constitution de l'an VIII, elle établissait une autorité spéciale chargée de casser les actes inconstitutionnels. Que si l'on veut obtenir directement l'annulation ou la révocation de l'ordonnance, on n'a guère d'autre voie que celle de pétitions adressées au pouvoir exécutif lui-même ou aux chambres. — Le roi n'a pas seul la faculté de faire des règles secondaires pour l'exécution des lois proprement dites. L'autorité municipale peut aussi publier des réglemens de police sous le titre d'arrêtés, en vertu des lois du 24 août 1790 et du 22 juillet 1791. Lorsqu'ils

sont *légalement* faits, ils sont obligatoires sous certaines peines que prononce le Code pénal (art. 471, 15°). On voit que si les tribunaux étaient tenus, contre mon opinion, d'appliquer une ordonnance contraire à une loi antérieure, il faudrait décider la même chose en ce qui concerne les réglemens de police. En suivant ce raisonnement jusqu'au bout, on arriverait à dire qu'il est besoin d'une loi pour abroger une ordonnance ou un arrêté, tandis qu'il suffit évidemment d'un acte de la même nature.

La Charte emploie cumulativement les expressions *réglement* et *ordonnance*. La seconde embrasse plus de choses que la première : elle s'applique indifféremment à tous les actes du pouvoir exécutif, nominations de fonctionnaires, convocations des chambres ou des colléges électoraux, autorisations de sociétés, de donations, etc. Quand l'ordonnance statue d'une manière générale, elle prend le nom de réglement. Destinée alors à régir tous les citoyens, comme une loi proprement dite, elle doit être insérée au Bulletin des lois pour être exécutoire. — Les ministres étant, selon moi, des fonctionnaires chargés d'exercer toutes les attributions du roi sous leur responsabilité personnelle, leurs actes devraient être assimilés aux ordonnances, ou plutôt les ordonnances devraient être signées d'eux seuls (V. p. 96); cependant on s'est accoutumé à ne regarder comme obligatoires que les actes revêtus de la double signature du roi et de ses ministres; en conséquence, les ministres ne font de leur chef que des *instructions* adressées à leurs subordonnés et qu'ils se dispensent même d'insérer au Bulletin des lois.

Le dernier paragraphe de l'article 13 apporte une restriction à la faculté de conclure des traités d'alliance sans le concours des chambres. Si l'on s'attache au sens littéral, il signifie seulement que des étrangers ne peuvent entrer dans l'armée française qu'en vertu de la permission

de la loi; mais cela était bien superflu à exprimer, puisque l'article 11 attribue déjà au pouvoir législatif la détermination du mode de recrutement (1). On a voulu dire que les stipulations de secours en hommes, contenues dans un traité d'alliance, doivent être ratifiées par les chambres avant l'exécution. Il s'agit du cas où les troupes envoyées par la puissance étrangère marchent sous la direction d'un général français; car si elles en sont indépendantes, elles n'agissent pas pour *le service* de la France. Il en est autrement lorsque l'expédition a lieu sur notre territoire. Si des soldats étrangers entrent en France comme ennemis, en vertu d'un traité, il y a crime de haute-trahison de la part des ministres. S'ils entrent comme alliés, ils sont réellement *au service* de l'État. Le ministre ne peut donc solliciter une intervention intérieure des gouvernemens voisins, sans avoir obtenu une loi dans ce but; et c'est surtout pour le lui interdire qu'a été inséré dans l'article 13 le paragraphe dernier, dicté par le souvenir récent des capitulations conclues avec les Suisses sous la restauration. Le gouvernement déchu avait cru en effet ne pouvoir conserver qu'à l'aide de l'étranger un pouvoir que l'étranger lui avait rendu. Il n'a pas tenu aux régimens suisses que le coup d'état du 25 juillet 1830 n'ait pleinement réussi. Des soldats qui n'embrassent aucun parti politique sont un merveilleux instrument pour attenter à une constitution.—La prohibition de l'article 13 serait quelquefois gênante dans les expéditions extérieures: aussi la loi du 9 mars 1831 (art. 2) délègue-t-elle au pouvoir exécutif le soin d'autoriser les généraux en chef qui commandent les pays occupés par les armées françaises hors le territoire continental, à former des corps militai-

(1) L'art 1 de la loi du 9 mars 1831 qui autorise à employer les réfugiés au service de l'État, se réfère à l'exécution de l'art. 11 plutôt que de l'art. 13.

res composés d'indigènes et d'étrangers. — Il est fâcheux que les rédacteurs de la Charte aient oublié l'hypothèse inverse : celle où le ministère français s'engagerait envers un gouvernement étranger à lui fournir un certain contingent de troupes. S'il s'agissait d'une somme d'argent, la ratification des chambres serait indispensable. Mais le roi, ayant le commandement des troupes dont la levée a été votée dans le but de pourvoir à la défense de l'état, peut en disposer librement, sans contrôle législatif. La vie des citoyens est-elle donc moins précieuse que leur fortune?

ARTICLE XIV. *La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la chambre des pairs et la chambre des députés* (1).

La Charte consacre expressément la prééminence de la puissance législative sur l'exécutive (art. 13); l'ordre logique des idées exigeait dès lors qu'on commençât par organiser la première. Elle est d'ailleurs le seul objet essentiel d'une constitution, puisqu'après avoir déterminé les formes de son exercice, on pourrait lui laisser le soin de constituer les autres pouvoirs. Toutefois, comme elle en abuserait peut-être tôt ou tard pour les concentrer dans la même main, il est prudent d'effectuer leur séparation dès l'origine. La puissance législative est celle qui est chargée de faire des lois, c'est-à-dire d'émettre des ordres obligatoires pour tous ceux auxquels ils sont adressés, citoyens ou magistrats. Cependant la Charte est

(1) Le texte de 1814 portait : la chambre des députés *des départemens*; sans doute pour éloigner toute idée de représentation nationale. On en concluait aussi qu'il ne pouvait y avoir de députés d'*arrondissement*. V. la 3e ordonn. du 25 juillet 1830, art. 1.

elle-même un acte obligatoire, et, d'un autre côté, les ordonnances du pouvoir exécutif sont obligatoires dans certaines limites; c'est qu'en effet le mot *loi* employé pour désigner les règles qui lient les citoyens, s'applique à des actes émanés d'autorités différentes. La loi, proprement dite, aux termes de l'article 4, c'est *la volonté collective du roi et des deux chambres*; la loi fondamentale ou la constitutionnelle, c'est la Charte qui règle les formes et les conditions suivant lesquelles cette volonté collective doit s'exercer; elle a par conséquent une force supérieure et ne saurait être abrogée par elle. Enfin, on pourrait encore appeler lois, les réglemens faits pour l'exécution de la volonté collective du roi et des chambres, ainsi que les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il faut bien, en effet, combiner l'article 14 avec l'article 13; mais il résulte au moins cette conséquence de la généralité de ses termes, qu'il appartient exclusivement à la réunion du roi et des chambres de statuer sur toutes les questions dont la connaissance n'a pas été *expressément* dévolue au pouvoir exécutif. Quant au pouvoir judiciaire il lui est interdit « de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire » (Code civil, art. 5). Si la Charte attribue quelquefois spécialement au pouvoir législatif le droit de poser certaines règles, c'est une précaution surabondante dictée par la crainte d'empiétement de la part des dépositaires de la force matérielle ou par le besoin de déléguer le réglement des détails secondaires à une autorité plus mobile que le pouvoir constituant. Voici, du reste, l'énumération des objets sur lesquels le *législateur* seul, c'est-à-dire l'être abstrait qui résulte de la réunion du roi et des chambres, est appelé à statuer; ce qui constitue presque toujours pour lui une obligation :

Les cas et formes d'arrestation et de poursuite (art. 4

Le droit de publier et de faire imprimer ses opinions (art. 7).

La constatation de l'intérêt public pour lequel l'Etat exige le sacrifice d'une propriété (art. 9).

Le mode du recrutement de l'armée de terre et de mer (art. 11).

L'admission d'une troupe étrangère au service de l'Etat (art. 13).

La fixation de la liste civile (art. 19).

Les conditions d'admissibilité à la pairie (Loi du 29 décembre 1831, § 26).

La définition des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat (art. 28).

L'organisation des colléges électoraux (art. 30).

Les conditions d'éligibilité autres que l'âge (art. 32, 33, 69 9°).

Les conditions électorales autres que l'âge (art. 34, 69 9°).

L'impôt (art. 40).

Les changemens aux cours et tribunaux ordinaires (art. 50).

Les changemens à l'institution des jurés (art. 56).

La dérogation aux lois actuellement existantes (art. 59).

L'application du jury aux délits politiques et de la presse (art. 69 1°).

La responsabilité des agens du pouvoir (art. 69, 2°).

La réélection des députés promus à des fonctions publiques salariées (art. 69 3°).

Le contingent de l'armée (art. 69 4°).

L'organisation de la garde nationale (art. 69 5°).

L'état des officiers (art. 69 6°).

Les institutions départementales et municipales (art. 69 7°).

L'instruction publique (art. 69 8°).

La déclaration d'abrogation des lois contraires à la réforme de la Charte (art. 69 10°).

Les trois autorités, ou les trois *pouvoirs* (art. 17) qui concourent à la confection de la loi, y prennent une part à peu près égale. Si le roi a sur les deux chambres l'avantage d'exprimer sa volonté le dernier, alors même qu'il l'a déjà exprimée le premier; si la chambre des députés a, de plus que celle des pairs, l'initiative en matière d'impôt; chacun des trois peut également paralyser toute espèce de résolution par son *veto* ou refus de consentement. Mais l'influence effective des trois est loin d'être la même. Il y a impossibilité absolue d'administrer sans impôts. Or, on a la précaution fort sage de les accorder seulement pour une année; la Charte le prescrit même ainsi pour l'impôt foncier (art. 41). Il en résulte que la chambre des députés est maîtresse en définitive de forcer la main aux deux autres pouvoirs par le refus du *budget*. La chambre des pairs userait vainement de ce moyen, parce que sa majorité peut être facilement brisée en augmentant le nombre de ses membres. Ainsi, la chambre des députés a réellement la prépondérance, et cela doit être, car elle est destinée à représenter le pays, comme le prouve son origine élective. Voilà pourquoi le gouvernement français peut être défini un gouvernement représentatif, en ajoutant, si l'on veut, que le pouvoir exécutif est confié héréditairement à un seul homme, chargé de nommer les agens du pouvoir judiciaire. La dénomination de monarchie constitutionnelle qui est adoptée par l'usage et même par la loi (1) manque d'exactitude en ce

(1) « L'ordre monarchique constitutionnel. » Loi du 9 sept. 1835, art. 7. — Le préambule de 1814 qualifiait la Charte de constitution libre et monarchique. La constitution de 1791 qui

sens qu'elle exprime uniquement l'organisation du pouvoir exécutif, bien que le pouvoir législatif domine les deux autres, et fût même le seul pouvoir réel si l'on n'en avait démembré quelques attributions pour les conférer au pouvoir exécutif. Elle désignerait mieux le gouvernement français d'avant 1789, puisque le roi y avait à peu près la plénitude du pouvoir législatif; elle conviendrait parfaitement au gouvernement de Danemarck, tel que la constituèrent les états-généraux de ce pays, le 10 janvier 1761 : le roi y fut revêtu de la pleine souveraineté, à la charge de respecter la loi de succession, la confession d'Augsbourg, etc. La conservation du mot monarchie, s'explique par l'habitude de le considérer comme lié au nom de roi. Rien de trompeur comme les dénominations usitées dans les divers temps et les divers pays pour désigner les offices publics. Il n'y a pas plus de rapport entre le roi de France d'avant 1789, le roi des Français d'après 1789, le roi de Danemarck et le roi de Prusse, qu'entre le grand-duc de Toscane et le grand-duc de Russie; qu'entre les consuls romains et les consuls français de l'an VIII; qu'entre l'empereur français de 1804 et l'empereur d'Autriche (1). Le nom de roi entraîne le maintien non seulement du mot monarchie, mais encore d'une foule d'autres qui seraient impropres si on persistait à leur attribuer la signification qu'ils avaient avant 1789. Tels sont les mots trône (Déclarat. du 7 août 1830), couronne (loi du 2 mars 1832), royaume (loi du 31 août

a tant de rapports avec la constitution actuelle, s'exprimait ainsi : « La constitution française est *représentative*... le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale... *le gouvernement est monarchique : le pouvoir exécutif* est délégué au roi... le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus par le peuple. » Il est clair que gouvernement est ici synonyme de pouvoir exécutif (V. p. 90).

(1) V. Bentham, Vue d'un corps de législation, ch. 20.

1830, etc.); prince du sang (Charte, art. 26), reine (1), princesse (loi du 2 mars 1832). Les qualifications de sire et de majesté (2) ne sont employées depuis 1830 que dans les adresses des chambres et dans les rapports des ministres; mais on trouve fréquemment la seconde dans les lois de l'empire et de la restauration (Code d'instr. crim., 55, 391, 559, 630; loi du 28 avril 1816, 44, 45). Il faut y joindre plusieurs locutions qui confondent en quelque sorte le roi et l'état; par exemple, les armées du roi (Code pénal de 1810, art. 28); les vaisseaux du roi (Code civil, art. 59); les sujets du roi (*ibid.*, art. 980); le trésor royal (*ibid.*, art. 2098, anc. art. 7 de la Charte); les routes royales, les monumens royaux, etc. Ces manières de parler sont de purs vestiges d'un ordre de choses qui n'existe plus (3).

Le pouvoir législatif est limité par le pouvoir *constituant*. En Angleterre on tient comme constant que le roi peut tout quand il est d'accord avec son parlement. C'est le dogme de l'omnipotence parlementaire, qui n'a prévalu en France dans aucune des constitutions faites depuis 1789. Les trois premières avaient établi des formes

(1) Cette dénomination, dans un pays où la loi salique est en vigueur, ne s'explique que par la coutume française de féminiser les titres pour les donner aux femmes de ceux qui les portent. V. Merlin, Répert., mot *reine*.

(2) Le titre de majesté ne remonte pas à une époque très reculée : Louis IX est appelé dans les lois, *monsieur Saint Loys*. V. M. Isambert, Recueil des anciennes lois, tome v, page 46. — L'assemblée législative supprima les titres de sire et de majesté, le 5 octobre 1791, par un décret qu'elle rapporta le lendemain. Un député dit à cette occasion : « Le mot sire signifie seigneur; il tenait au régime féodal qui n'existe plus. Quant à celui de majesté, on ne doit plus l'employer que pour parler de la loi et du peuple. »

(3) Louis XVIII disait : nos états, nos peuples, nos sujets, nos cours et tribunaux. V. le préambule de 1814 et les formules de promulgation anciennes et nouvelles.

spéciales pour la révision (1), et celle de l'an VIII avait créé une assemblée chargée de la mission d'annuler tous les actes inconstitutionnels. On ne trouve rien de pareil dans la Charte ; mais on peut induire du § 26 de la loi du 29 décembre 1831 (ci-apr. art. 23), qu'une loi *secondaire* est insuffisante pour modifier des dispositions *constitutionnelles*. D'ailleurs la Charte est l'expression du vœu du peuple français (Déclar. du 7 août 1830) : le même vœu peut seul la réformer. Et il n'y a pas lieu de distinguer arbitrairement entre ses dispositions celles qui sont réglementaires ou fondamentales (2) ; si le vœu national a dicté les unes, il a également dicté les autres, et les protège également. Ainsi les articles qui règlent les droits généraux et particuliers garantis par l'Etat, doivent être mis sur la même ligne que les articles qui règlent la distribution des pouvoirs politiques. C'est la Charte tout entière qui est confiée au patriotisme de tous les citoyens français (art. 66). La conséquence de cette doctrine est que toute loi inconciliable avec le texte de la Charte est inconstitutionnelle ; à la vérité, aucune autorité n'est compétente pour la déclarer nulle, puisque le pouvoir législatif ne relève d'aucun autre ; mais il me semble que les juges, lorsqu'ils auront à opter entre le texte de la loi et celui de la constitution, devront faire du dernier la base de leur jugement (3). Par exemple, si une loi rétablissait la

(1) Aucun des pouvoirs institués par la constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans aucune de ses parties, sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la révision. » Constitution de l'an III, art. 375, tiré de la constitution de 1791.

(2) Cette distinction a prévalu sous la restauration : elle a servi de base à la loi de la septennalité. V. aussi l'ordonnance du 13 juillet 1815 ; ci-dev., p. 18.

(3) Cette doctrine paraît admise sans contestation aux États-Unis. V. M. Tocqueville, de la Démocratie en Amérique, ch. VI,

censure avec certaines peines, le jugement qui acquitterait un individu inculpé, par le motif que l'article 7 de la Charte défend le rétablissement de la censure, ne serait pas, à mon avis, susceptible de cassation. Pareillement si l'on alléguait devant les tribunaux un acte qualifié loi, bien que manquant des conditions requises par la constitution, ils devraient n'y avoir nul égard dans leur sentence. Malheureusement on marche ici entre un double écueil : il est à craindre que les juges n'usurpent le pouvoir législatif en refusant d'appliquer des lois régulières, ou bien qu'ils ne reculent devant la nécessité de déclarer en quelque sorte une loi inconstitutionnelle. On avait résolu ingénieusement la difficulté dans la constitution de l'an VIII, en créant un corps sans autorité réelle, chargé d'annuler les lois qui lui étaient déférées pour cause d'inconstitutionnalité dans les dix jours de leur émission, et les autres actes dans un délai indéfini. Ce corps, qui jouait dans l'ordre politique un rôle assez analogue à celui que joue la cour de cassation dans l'ordre civil, se nommait *sénat conservateur* (1). Il remplit fort mal sa tâche, bien que Napoléon ne se fît pas faute de violer les lois par ses décrets. Mais on avait eu soin de le composer, dès l'origine, de manière à le rendre complétement inoffensif. Sieyès, Roger-Ducos, Cambacérès et Lebrun furent chargés par la constitution de nommer la majorité du sénat qui se compléta ensuite lui-même. Il est probable que s'il avait été élu par les citoyens, il n'aurait pas montré autant de servilité pour le héros de l'époque. Quoi qu'il en soit, plusieurs publicistes (2)

(1) Sieyès qui l'avait imaginé, avait inutilement tenté de le faire adopter par la convention, sous le titre de *jury constitutionnaire*, lors de la discussion de la constitution de l'an III. V. Séances des 2, 24 et 25 thermidor an III.

(2) Entre autres Destutt-Tracy, Comment. sur Montesquieu livre XI, ch. II.

considèrent un corps conservateur comme indispensable, soit pour prévenir toute collision violente entre le pouvoir législatif et l'exécutif, soit pour préserver la loi fondamentale des atteintes qu'essaierait de lui porter l'un ou l'autre, et pour constater l'accomplissement des formes imposées au législateur; par exemple pour annuler les lois qui n'ont pas été votées par la majorité de chacune des deux chambres. — On aurait pu encore, dans le but d'empêcher les lois inconstitutionnelles, se borner à insérer dans la Charte la distribution et l'organisation des pouvoirs, et abandonner le reste à la sagesse du législateur. Quant à l'omnipotence parlementaire, elle ne serait guère admissible qu'avec le suffrage universel, parce que chaque loi peut alors être considérée comme l'expression du vœu national.

On répète fréquemment que les lois *positives* ne peuvent modifier les lois *naturelles*. On ne réfléchit pas que l'application du mot *loi* à autre chose qu'aux ordres d'un gouvernement reconnu légitime, est une véritable figure de rhétorique. La proposition dont il s'agit serait exacte si l'on entendait par *lois naturelles* les phénomènes physiques qui se reproduisent constamment, et qu'aucune loi, aucune volonté humaine, ne sauraient empêcher. Mais on veut entendre par lois naturelles des règles de conduite immuables, éternelles, gravées dans le cœur de tous les hommes. Du reste on ne s'accorde plus dès qu'il est question de préciser leur nombre et leurs caractères. Les lois positives sont loin sans doute d'être irréprochables, et c'est un travail fort utile de rechercher *ce qu'elles devraient être :* on peut même composer de ces recherches une science particulière, nommée *législation générale*, qui influera toujours de plus en plus sur les gouvernemens; mais les principes de cette science, si évidens que soient quelques uns d'entre eux, ne constituent pas des *décrets;* des

raisons d'établir des lois ne sont pas des lois (1). D'autres personnes, au lieu de lois naturelles, reconnaissent des lois religieuses, des lois divines, et veulent également leur accorder la suprématie sur les lois positives. Leur prétention est inadmissible. Dans un pays où il y a plusieurs religions, dont il est reconnu en principe qu'aucune n'est dominante, le législateur n'est nullement tenu de se conformer aux règles de conduite prescrites par telle ou telle croyance.

Il résulte de la distinction que j'ai établie entre les lois constitutionnelles et les lois secondaires, que le législateur (ou la réunion du roi et des chambres) ne peut s'imposer d'obligation à lui-même. En effet toutes les conditions nécessaires à la confection de la loi, doivent se trouver dans la Charte : y ajouter serait la violer. C'est donc inutilement qu'une loi prescrirait d'en proposer ou d'en sanctionner une autre dans tel délai. C'est inutilement qu'une loi prétendrait limiter la faculté de l'abroger, soit quant au temps, soit quant à la forme, en exigeant par exemple que l'abolition résulte d'une loi *spéciale* (2).

L'abolition complète se nomme *abrogation*; l'abolition partielle *dérogation*. L'ouvrage d'une volonté peut être détruit par une volonté égale ou supérieure : ainsi un acte du pouvoir législatif est susceptible d'être abrogé par lui-même (3) ou par le pouvoir constituant, et cela aussitôt après son émission; il ne saurait l'être par une *ordonnance* (article 13). Gardons-nous de distinguer à ce

(1) V. Bentham, Principes de législat., ch. XIII, n° 10; et les observations de M. Ch. Comte, Traité de législat., liv. 1, ch. 5.

(2) Il y a des exemples assez nombreux de dispositions semblables. V. loi du 10 juin 1833, art. 5 et 6, loi du 2 mars 1832, art. 20.

(3) Excepté la loi sur la pairie, qui remplace un article de la Charte, et la disposition qui fixe le montant de la liste civile (art. 19).

sujet entre les dispositions dont l'application est limitée, et celles qui s'adressent à l'universalité des citoyens; entre celles qui règlent des questions de forme ou d'administration, et celles qui posent des principes généraux (V. art. 59). Il y a sans doute des lois dont l'intérêt est fort restreint ou purement local; philosophiquement parlant, ce sont des actes de haute administration : telles sont les lois qui permettent l'aliénation des biens de l'Etat; celles qui autorisent des communes à s'imposer extraordinairement; celles qui ratifient des conventions passées avec des particuliers pour des constructions de canaux, de routes, etc. Mais ce qui imprime à un acte le caractère législatif, ce n'est pas la nature des objets qu'il traite, c'est l'adhésion collective du roi et des chambres. La Charte consacre positivement la suprématie de leur triple volonté, sur la volonté isolée de l'un d'eux.

Chez les Romains, les lois tombées en *désuétude*, ou restées pendant très long-temps sans exécution, étaient considérées comme abrogées, parce qu'ils assimilaient une coutume invétérée à la loi. « Les lois, dit le jurisconsulte Julien (Dig. fragm. 32, § 1, de legibus), ne tirent leur force obligatoire que de l'assentiment du peuple : or il importe peu que cet assentiment se manifeste par des votes et par des faits. Aussi, ajoute-t-il, on a admis avec beaucoup de raison, outre l'abrogation qui résulte du suffrage du législateur, celle qui s'opère par désuétude, en vertu du consentement tacite de tous. » Chez nous le vœu du peuple est bien la base de la constitution, mais la constitution réserve la qualification de lois aux actes émanés du roi et des deux chambres : les usages ne sont donc obligatoires qu'autant que des lois s'y réfèrent expressément (1). Si un usage ne peut fonder une loi, comment

(1) V. pour des exemples le code civ., art. 668, 671, 674, 1648.

pourrait-il la détruire? Et d'ailleurs quel laps de temps exiger pour que l'abrogation soit effectuée? Comment constater que l'usage a été universellement suivi, sans réclamation? Ne sera-ce pas à l'indifférence, à l'oubli et surtout à l'ignorance qu'il faudra attribuer le silence de la plupart des citoyens? S'il y a réellement un consentement unanime, le pouvoir législatif interviendra pour abroger la loi. Dans tous les cas ce mode d'abrogation ne saurait s'appliquer à des lois qui concernent seulement une classe d'individus: leur désobéissance, quelque longue qu'on la suppose, ne peut passer pour l'expression de la volonté générale (1). Il y a sans doute un inconvénient à ce que le pouvoir exécutif puisse remettre subitement en vigueur des dispositions depuis long-temps vouées à l'oubli, et surprendre ainsi les citoyens qui ignorent leur existence; mais il est facile d'y remédier en abrogeant en masse toutes les lois antérieures à une certaine époque (V. article 59).

L'abrogation est expresse ou tacite. Elle est expresse lorsqu'elle désigne précisément la loi abrogée par son objet, son nom ou sa date. Elle est tacite, quand elle résulte de l'impossibilité d'appliquer simultanément deux lois de dates diverses; la plus récente seule doit être exécutée; si l'impossibilité n'existe que pour certains cas, on continue d'appliquer l'ancienne loi dans les autres: il y a simplement dérogation. On décide en général que l'impossibilité n'existe pas lorsque la loi antérieure règle certaines hypothèses d'une manière spéciale, tandis que la loi postérieure embrasse tout une classe d'hypothèses du même genre; la première survit à la seconde et doit

(1) Par exemple on ne doit pas décider que l'art. 9 de la loi du 25 vent. an XI, portant que les actes doivent être reçus par deux notaires ou un notaire et deux témoins, est abrogé, par cela seul que les notaires s'accordent à le violer.

être exécutée de préférence dans les points qu'elle a prévus.

L'abrogation expresse n'engendre guère de difficultés. L'abrogation tacite, au contraire, est une source abondante de contestations; comme elle résulte *implicitement* de la loi nouvelle, on est forcé de la déduire par voie d'interprétation ; or il est de principe que l'abrogation ne se présume pas. Les lois sont faites dans un esprit de perpétuité : on suppose donc mal-aisément que le législateur ait changé de pensée, surtout lorsqu'il a omis de s'en expliquer lui-même. Dès lors celui qui allègue l'abrogation, est tenu d'établir positivement l'incompatibilité des deux lois. De là procès presque inévitable, entre l'homme intéressé à faire prévaloir l'ancienne, et celui qui fonde ses prétentions sur la nouvelle. Et qu'on ne croie pas y avoir remédié, en ajoutant à une loi cette formule banale : « Toutes les dispositions antérieures contraires à la présente *sont et demeurent* abrogées » (V. les articles 59 et 60, 10°); ou bien, en renversant les termes : « Les dispositions antérieures qui ne sont pas contraires à la présente, continueront d'être exécutées selon leur forme et teneur » (V. loi du 9 sept. 1835, art. 18). Nulle difficulté n'est résolue par là : il reste toujours à déterminer quelles sont les dispositions *contraires;* et d'un autre côté personne ne conteste que les dispositions contraires ne soient anéanties, ou que les autres subsistent.

Si le pouvoir exécutif n'a pas la faculté de modifier les lois, les particuliers ne l'ont pas à plus forte raison : toutefois, il est un grand nombre de lois qui statuent seulement au défaut de conventions spéciales : le but même qu'elles se proposent montre que les citoyens sont libres de s'y soustraire, en réglant eux-mêmes leurs intérêts, à moins que l'ordre public ou les bonnes mœurs ne soient compromis (Code civil, art. 6).

Le texte des lois n'est que trop souvent obscur, ambigu : quelle autorité sera chargée de l'*interpréter*, je veux dire d'en fixer le sens, par un acte obligatoire pour les fonctionnaires et les citoyens, et qui prévienne toute divergence ultérieure? Le législateur seul a le secret des motifs dont l'influence l'a déterminé ; c'est donc à lui qu'il appartient de révéler la portée véritable de son œuvre. Au moins est-il certain que tout autre pouvoir est incompétent pour éclaircir une volonté qui n'est pas la sienne propre. Cependant, la faculté d'interprétation avait été confiée par la loi du 16 septembre 1807 au pouvoir exécutif, parce qu'il avait l'initiative des lois, motif assez spécieux à une époque où les propositions du gouvernement devaient être adoptées ou rejetées en entier par un corps législatif muet. Aux termes de la loi du 30 juillet 1828 qui abroge celle de 1807, lorsqu'il s'élève une dissidence entre plusieurs tribunaux d'appel et la Cour de cassation, on en réfère au roi qui doit présenter une loi *interprétative* dans la session suivante. Cette loi étant interprétative, a pour but de fixer le sens de la disposition qui a fourni matière à la controverse, et conformément aux principes généralement suivis, elle devra être appliquée dans tous les différends non terminés à l'époque de sa promulgation par une transaction ou un jugement passé en face de chose jugée (1). On ne viole pas précisément ainsi le principe de non-rétroactivité ; en effet, une loi purement interprétative ne crée pas une disposition nouvelle ; elle se borne à *déclarer* (2) le sens de l'ancienne, avec laquelle elle s'identifie en quelque sorte. Plusieurs tentatives ont déjà été faites pour mettre à exé-

(1) V. la résolution de la chambre des députés, du 24 septembre 1814 ; art. 4.

(2) « Le corps législatif portera un décret *déclaratoire* de la loi. » Constitution de 1791, tit. III, ch. V, art. 21.

cution la loi de 1828 ; aucune d'elles n'a abouti à une loi réellement interprétative (1) ; et on en conçoit la raison : comment les chambres se borneraient-elles à déclarer le sens d'une loi qui a été rendue sous l'empire d'une constitution différente, ou au moins par d'autres ministres, d'autres pairs, d'autres députés ? Le plus souvent elles la corrigeront au lieu de l'expliquer. Elles aimeront mieux introduire une amélioration que chercher à éclaircir des règles dont tous les inconvéniens continueraient néanmoins de subsister. Ce système, il est vrai, laisse en souffrance quelques procès antérieurs qui doivent toujours être jugés conformément à la loi obscure, mais il a l'avantage de tendre au perfectionnement progressif de la législation ; aussi sera-t-il probablement suivi toutes les fois qu'on ne demandera pas l'interprétation d'une loi aux chambres mêmes qui l'ont rendue.

Il est de toute évidence que le législateur ne peut rien changer aux faits accomplis ; mais on admet même que les événemens antérieurs à la promulgation d'une loi *nouvelle* doivent continuer postérieurement de produire les effets qui y étaient attachés par la loi ancienne. Telle est la signification de l'article 2 du Code civil : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet *rétroactif*. » Principe fondé sur un besoin de sécurité universellement senti. Chacun veut être assuré qu'il ne sera pas puni demain pour une action innocente aujourd'hui, et que ses spéculations commerciales ne seront pas troublées par des innovations inattendues. Plusieurs exceptions sont reçues dans la doctrine, malgré la généralité des termes du Code civil. Ainsi, l'auteur d'un délit doit profiter de l'adoucissement de peine introduit par la loi depuis le délit, et

(1) V. toutefois les cinq lois du 23 avril 1836, qui se bornent à résoudre des questions nées d'une loi antérieure.

avant la condamnation (1). La capacité des personnes se règle d'après la loi nouvelle : il s'ensuit que le principe de non-rétroactivité s'applique rarement en droit public, puisque tous ceux à qui la loi ancienne conférait certains droits politiques, doivent les perdre s'ils ne réunissent pas les conditions exigées par la loi nouvelle. Les lois interprétatives peuvent être considérées comme formant une troisième exception. Au reste, le principe de non-rétroactivité n'étant point consacré par la constitution, il n'y a pas pour le législateur obligation rigoureuse de s'y conformer. Il devra le suivre ou s'en écarter, selon que les effets lui en paraîtront avantageux ou nuisibles à l'Etat. Par exemple si les droits acquis en conséquence d'un événement arrivé sous l'empire de l'ancienne loi, s'étendaient au-delà de la génération existante, on ferait sagement de les restreindre (V. loi du 12 mai 1835 sur les majorats ; ci-apr. art. 62).

ARTICLE XV. *La proposition* (2) *des lois appartient au roi, à la chambre des pairs et à la chambre des députés.*

Néanmoins, toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la chambre des députés.

Avant 1830, le roi seul proposait la loi (ancien art. 16) : ou en d'autres termes les chambres ne pouvaient délibérer sur aucun projet, s'il n'était émané du roi ; elles avaient toutefois une initiative indirecte et assujétie à des formalités minutieuses. « Les chambres, portait l'ancien art. 19,

(1) « Si le législateur a jugé qu'une peine plus faible est suffisante pour prévenir les contraventions, le surcroît de peines ordonné par la loi ancienne, est un mal qu'aucun avantage ne justifie. » M. Blondeau, Thémis, t. VII, p. 324.

(2) Le mot *initiative* est également consacré par la déclaration du 7 août 1830, à propos de la suppression des art. 46 et 47.

ont la faculté de *supplier* le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne. » Art. 20. « Cette demande pourra être faite par chacune des deux chambres, mais après avoir été discutée *en comité secret :* elle ne sera envoyée à l'autre chambre par celle qui l'aura proposée, qu'après *un délai de dix jours.* » Art. 21. « Si la proposition est adoptée par l'autre chambre, elle sera mise sous les yeux du roi ; si elle est rejetée, *elle ne pourra être représentée dans la même session* (1). » — En dernière analyse et quelque combinaison qu'on adopte, la chambre des députés est toujours maîtresse de forcer l'initiative du ministère, comme elle l'est de forcer la sanction, par le refus du budget. D'un autre côté, la plus grande partie des projets de loi supposent une connaissance de détails administratifs ou spéciaux, qui n'existe jamais dans une assemblée nombreuse. Le pouvoir exécutif, qui possède seul tous les documens nécessaires et qui tient entre ses mains tous les moyens d'information, est donc seul à même d'exercer l'initiative d'une manière complète. Toutefois les chambres ne doivent pas dédaigner la prérogative de proposer les lois que la révolution de juillet leur a rendue commune. L'expérience s'est chargée d'en montrer les avantages. Il est arrivé, en effet, que la majorité de la chambre des députés, bien que résolue à soutenir le ministère sur toutes les questions fondamentales, différait avec lui sur quelques points secondaires. Si l'initiative eût encore appartenu exclusivement au roi, les ministres auraient facilement évité toute espèce de concession, parce que la chambre aurait répugné à leur forcer la main ; tandis qu'en exerçant son droit de proposition, elle a obtenu à peu près ce qu'elle voulait, les

(1) Voir le nouvel article 17.

ministres n'osant pas de leur côté refuser la sanction, de peur de s'aliéner la majorité. Le plus grand avantage qu'ait produit l'attribution de l'initiative aux chambres, c'est la liberté complète d'amender dans la discussion les projets qui leur sont soumis par le roi. Elles ne pouvaient le faire autrefois qu'en violant l'article 46 de la Charte de 1814 (V. p. 139). Rien ne les empêche aujourd'hui de remplacer, en tout ou en partie, une proposition émanée du roi, par une proposition qui leur est propre.

Le mot *proposition* ne sert guère qu'à exprimer une circonstance assez indifférente en elle-même : c'est que le projet de loi est adopté par l'un des trois pouvoirs avant d'avoir été soumis aux deux autres. Il serait utile, si cette circonstance avait pour effet, soit de lier le pouvoir qui a proposé une loi jusqu'à ce que les deux autres l'aient adoptée ou rejetée, soit d'obliger les deux autres à prononcer contre le projet ou en sa faveur ; mais elle ne produit aucun résultat semblable.—Le pouvoir qui a proposé une loi, peut rétracter sa proposition tant qu'elle n'est pas acceptée par l'un des deux autres ; car c'est le concours de leurs volontés qui fait la loi : or, le concours n'existerait pas si l'un d'eux avait rétracté sa volonté avant le dernier moment. Toutefois, lorsque la proposition est adoptée par l'un des deux autres, elle ne peut plus être rétractée que de son consentement ; mais elle peut l'être tant que le troisième pouvoir diffère de se prononcer. Lorsque le concours des trois volontés s'est opéré, la loi est faite : le même concours seul peut la rétracter ou l'abroger. Si le pouvoir, qui a émis une proposition, néglige de la retirer ; bien que les autres aient laissé écouler un long intervalle, sans rejet et sans adoption, ils peuvent toujours s'en emparer pour la convertir en loi ; pourvu néanmoins que la chambre des députés n'ait pas été renouvelée ; car les résolutions d'une cham-

bre qui n'existe plus, ne sauraient lier celle qui lui succède. Dans la pratique, on va même jusqu'à considérer comme *non* avenus les projets non convertis en lois pendant la session même où ils ont été présentés. — La proposition faite par un des trois pouvoirs, n'oblige pas mieux les deux autres à l'accueillir ou à la repousser : en un mot à prendre une décision. La Charte se tait là-dessus, et d'ailleurs quelle sanction trouver pour garantir l'accomplissement de ce devoir? Ainsi donc le premier paragraphe de l'article 15 se réduit à ceci : « Il est indifférent que la loi prenne naissance dans la chambre des députés, dans la chambre des pairs ou dans le conseil des ministres. » Cependant, comme ce paragraphe constitue au profit du roi un droit de *proposition* indépendant du droit de *sanction* que lui confère l'article 18, il en résulte une conséquence assez bizarre et plus facile à justifier dans les idées de 1814 que dans celles de 1830 : c'est que le roi, lorsqu'il exerce l'initiative, est appelé deux fois à manifester sa volonté; et, alors même que les chambres auraient adopté sans modification aucune le projet proposé par lui, il serait libre encore de refuser sa sanction pour le convertir en loi. — L'article 39 de la Charte paraît attacher à l'initiative du roi un effet particulier : celui d'obliger la chambre des députés à se partager en bureaux pour discuter le projet qui lui est soumis; mais dans l'usage, on étend avec raison la même règle au cas où la proposition est portée à la chambre des pairs, ou bien émane d'elle.

Lorsque l'initiative est exercée par l'une des deux chambres, le projet de loi qu'elle propose doit être porté directement à l'autre chambre et non au roi. En effet, le roi ne pourrait s'en occuper que pour exercer son droit d'initiative ou son droit de sanction. Or le premier est épuisé, puisque la proposition vient par hypothèse

d'une des chambres; et le second ne s'exerce utilement qu'après le vote de toutes deux (art. 15 et 18 combinés). Au contraire le roi est libre d'envoyer ses propositions à l'une ou à l'autre chambre indifféremment, bien qu'on ait supprimé les articles 17 et 47 de la charte de 1814, dont voici le texte : Art. 17. « La proposition de la loi est portée, au gré du roi, à la chambre des pairs, ou (1) à celle des députés, excepté la loi de l'impôt qui doit être adressée d'abord à la chambre des députés. » Art. 47. « La chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôt; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la chambre des pairs (2). » On les a fondus en une seule disposition qui forme le second paragraphe de l'article 15. Rapprochée du premier alinéa, elle conduirait au premier coup d'œil à penser que l'initiative de l'impôt est enlevée au roi aussi bien qu'à la chambre des pairs. Mais en y regardant de près, on reconnaît que le second paragraphe s'occupe uniquement de régler l'ordre dans lequel les lois d'impôts doivent être *votées* par les chambres. Le mot voter ne saurait concerner une proposition qui n'est pas émanée d'une assemblée. Ainsi on a seulement voulu dire que la chambre des pairs est, en matière d'impôt, privée du droit de proposer la loi. L'impôt doit être *d'abord voté* par la chambre des députés, soit qu'elle le propose de son chef, soit que le projet lui en soit présenté par le roi. L'interprétation contraire amènerait un résultat impraticable. Le pouvoir exécutif a seul les documens, le temps et les

(1) Donc elle ne pouvait être portée aux deux chambres simultanément. Aujourd'hui rien ne s'y oppose, puisque l'article est supprimé.

(2) La déclaration du 7 août porte que cet article est *supprimé en conséquence de l'initiative;* c'est plutôt parce que l'article 16 actuel le remplace.

agens nécessaires pour dresser le budget des dépenses et des recettes de l'Etat. Je dis le budget des *dépenses,* parce qu'on étend ordinairement le privilége concédé ici à la chambre des députés, au cas où il s'agit de voter une loi de dépense. En effet, une pareille loi suppose en général des contributions à lever ou un emprunt à contracter, ce qui conduit aussi à établir des contributions. En permettre l'initiative à la chambre des pairs, serait lui donner indirectement l'initiative de l'impôt. Du reste, la chambre inamovible conserve la faculté de rejeter une loi d'impôt, et à plus forte raison de l'amender *en moins ;* il lui est seulement interdit d'augmenter le chiffre déterminé par le vote de la chambre des députés, puisqu'elle exercerait une véritable initiative pour l'excédant.

Telles sont les conséquences de l'article 15 ; mais quel en est le motif? Pourquoi en attribuant la proposition des lois à la chambre des pairs, en a-t-on excepté les lois d'impôt? Est-ce parce qu'on a, en pareil cas, « un souverain intérêt à la corrompre (1)? » Le privilége des députés s'explique plutôt comme un vestige de l'ancien principe du gouvernement français que la nation a le droit de s'imposer elle-même. (V. art. 40.) Il y a toutefois une raison particulière pour porter le budget en premier lieu à la chambre élective ; c'est que la discussion s'en renouvelle tous les ans, et fournit une occasion naturelle de contrôler tous les détails de l'administration. Il importe que la chambre des députés, base du gouvernement, ait tout le temps nécessaire pour examiner le tableau assez long des recettes et des dépenses. En fait, elle use de cet avantage de manière à paralyser le droit d'examen de la chambre des pairs ; le budget est réservé pour la fin de la session,

(1) Montesquieu, Esprit des lois, livre XI, chap. 6. De la constit. d'Angleterre.

par une tactique dont le but est d'obtenir avant tout des ministres les lois générales réclamées par l'opinion publique. Aussitôt après la discussion du budget, les députés se séparent et retournent chez eux ; les pairs sont ainsi réduits à un vote de pure forme. Une loi d'impôt *qui a été votée d'abord* par la chambre des pairs, est nulle puisqu'elle ne satisfait pas aux conditions constitutionnelles; néanmoins il est peu probable que les agens administratifs refusent de l'exécuter ou les tribunaux d'en faire la base de leurs jugemens ; la chambre des députés fera donc bien de repousser impitoyablement toute proposition qui émanerait en tout ou en partie de l'initiative des pairs. C'est la véritable sanction de l'article 15.

L'initiative d'une assemblée suppose nécessairement celle d'un de ses membres; mais comme la Charte attribue le droit de proposer les lois aux *chambres* tout entières, elles sont libres, pour éviter d'être accablées par une foule de propositions particulières, d'assujétir leurs membres à l'observation de certaines formes. A la chambre des députés, le réglement exige que l'auteur d'une proposition obtienne l'assentiment de trois bureaux au moins pour être admis à la lire et à en exposer les motifs (art. 41). Cette première condition remplie, la chambre décide si elle *prend en considération* le projet qui lui est soumis, si elle l'ajourne ou s'il n'y a pas lieu à délibérer (art. 43). La proposition prise en considération est soumise aux mêmes épreuves que celles du roi ou de l'autre chambre ; les bureaux l'examinent de-rechef, et nomment une commission, sur le rapport de laquelle on passe à la discussion et au vote.

Article xvi. *Toute loi doit être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres.*

Les trois volontés dont la réunion constitue la puis-

sance législative doivent être également libres : mais la liberté ne saurait manquer au ministère, dans les mains duquel réside toute la force matérielle. Il est plutôt à craindre qu'il ne cherche à dominer les assemblées pour leur arracher l'approbation de ses actes : aussi la Charte se borne-t-elle à stipuler la liberté des chambres. — Il ne suffit pas, comme on le pourrait induire du sens littéral de l'article 16, que la discussion et le vote aient été libres pour la *majorité* des deux assemblées. La violence faite à un seul membre porte atteinte à la liberté de discussion. Qui oserait affirmer en effet que la manifestation de son opinion, et quelquefois son vote n'auraient pas changé la décision de la chambre? Du reste toute discussion doit avoir un terme; il est donc naturel que l'assemblée puisse en ordonner la clôture, lorsqu'elle se juge suffisamment instruite, ou que les circonstances sont urgentes. Il peut même arriver qu'il n'y ait aucune discussion, si la proposition paraît irréprochable à tout le monde, ou est entièrement dépourvue d'intérêt. Ce que veut la Charte, c'est que toute loi ait été offerte à un libre examen de tous les pairs et de tous les députés qui ont jugé convenable d'assister à la délibération. Le public est en général admis à s'assurer par lui-même, si la liberté nécessaire a régné dans les débats (V. art. 27 et 38).

Après qu'un rapport a été fait au nom d'une commission nommée par les bureaux, on ouvre la discussion *générale* sur le projet de loi. Cette discussion, qui doit porter spécialement sur le principe et sur l'ensemble du projet (art. 46 du réglem. des députés), entraîne souvent une perte de temps, parce que les membres étrangers à l'improvisation, en profitent pour lire de longs discours écrits, où abondent des généralités inutiles à l'instruction de la chambre. Cependant il faut avouer que la discussion générale, toutes les fois qu'elle sera bien dirigée et

par une tactique dont le but est d'obtenir
ministres les lois générales réclamées
blique. Aussitôt après la discussion d
tés se séparent et retournent chez eux
réduits à un vote de pure forme. U
votée d'abord par la chambre des
ne satisfait pas aux conditions co
il est peu probable que les ag
l'exécuter ou les tribunaux
mens; la chambre des dé
impitoyablement toute
ou en partie de l'init
sanction de l'article

L'initiative d'une
d'un de ses memb
de proposer les
libres, pour é
sitions partic
tion de cert
ment exig
timent
et à en
tion
rati
n'
c
ens
ens sont les modifications que l'on propose d'introduire
dans le projet de loi : ils prennent le nom d'*articles addition-*

articles.
détail toutes les
? *Ce serait* ôter
jeter au feu (1). »
ambre des députés
our les propositions
ore pour quelle raison.
t l'initiative d'un pouvoir
autres à prendre une décision,
sortir la nécessité de scruter tous
semble reconnu vicieux.
oture de la discussion générale, la chambre
elle des articles (2), suivant leur ordre, et des
demens qui s'y rapportent (Régl. art. 47). Les *amen-*

(1) Bentham, Tactique des assemblées législ., ch. 19. — C'est le principal avantage des trois lectures usitées dans le parlement d'Angleterre.

(2) On est dans l'usage de ne discuter ni voter les rubriques ou intitulés des diverses sections des lois. Je crois que c'est un tort. Les jurisconsultes en tirent quelquefois des inductions assez importantes.

qu'il pouvait faire en exigeant qu'un
é, pour être mis en délibération

és abusent quelquefois indivi-
er, les chambres n'en doivent
ent cette prérogative : une
pter entre le rejet ou
ion, n'est réellement
lieu, en théorie,
ent, portait l'ar-
être fait à une
, et s'il n'a
rche tend que
e sous la
e la majorité : en effet, le l'article
ait disparaître quelques vices du
ner l'adoption ; en sens inverse, il pourrait
amendement semblable soit repoussé par la
e ceux qui veulent le projet intact, et de ceux qui
eulent pas du tout ; tandis que ces derniers auraient
taillablement voté pour l'amendement s'il eût été mis aux
voix après l'adoption provisoire de l'article. En votant d'a-
bord sur l'article principal avec réserve du droit d'amen-
dement, on préviendrait les méprises et les faux calculs :
le rejet de l'article, s'il était prononcé, ferait gagner
tout le temps qu'on aurait perdu à discuter les modifica-
tions proposées. Les législateurs devraient au moins se
bien pénétrer de l'idée qu'on n'est pas engagé à voter
pour le projet de loi, lorsqu'on a voté pour une motion
qui en atténue les défauts ; et que c'est, en général, un
mauvais calcul que de repousser une amélioration dans
le seul but d'amener le rejet du texte primitif. Un exemple
de chiffres éclaircira ma pensée. Le gouvernement de-
mande une allocation de 100,000 francs ; 100 députés ac-
cordent le tout ; 50 accordent les trois quarts ; 50 autres,

bien soutenue, aura l'immense avantage de fixer l'opinion de l'assemblée sur les principes fondamentaux du projet dont elle doit ensuite examiner les détails. On pare ainsi au plus grand inconvénient qui résulte d'une réunion nombreuse de législateurs, le défaut d'unité. Mais pour rendre la discussion générale aussi fructueuse que possible, il faudrait la faire suivre d'une votation de principes. La chambre, sans être liée pour la décision définitive, aurait un fil qui la guiderait dans le dédale des dispositions particulières. En outre si les principes du projet lui paraissaient radicalement mauvais, elle obtiendrait une grande économie de temps en repoussant dès l'abord la proposition, sans s'occuper de la critique particulière des articles. « En effet, à quoi servirait-il d'en examiner en détail toutes les clauses, et de proposer des amendemens? Ce serait ôter les taches d'un habit que peut-être on va jeter au feu (1). » Malheureusement le réglement de la chambre des députés n'autorise une pareille mesure que pour les propositions de ses membres (article 48). J'ignore pour quelle raison. Alors même qu'on regarderait l'initiative d'un pouvoir comme obligeant les deux autres à prendre une décision, on ne saurait en faire sortir la nécessité de scruter tous les détails d'un ensemble reconnu vicieux.

Après la clôture de la discussion générale, la chambre passe à celle des articles (2), suivant leur ordre, et des amendemens qui s'y rapportent (Régl. art. 47). Les *amendemens* sont les modifications que l'on propose d'introduire dans le projet de loi : ils prennent le nom d'*articles addition-*

(1) Bentham, Tactique des assemblées législ., ch. 19. — C'est le principal avantage des trois lectures usitées dans le parlement d'Angleterre.

(2) On est dans l'usage de ne discuter ni voter les rubriques ou intitulés des diverses sections des lois. Je crois que c'est un tort. Les jurisconsultes en tirent quelquefois des inductions assez importantes.

nels quand ils consistent dans une addition. Pour demander la *suppression* d'un article entier, il n'est pas besoin de présenter un amendement : il suffit de parler et de voter contre l'article. On propose un *sous-amendement* quand on demande l'adoption de l'amendement d'un autre membre, avec un certain changement. Comme l'adoption ou le rejet d'une disposition excluent également toute idée de modification, on a coutume, pour éviter de revenir sur une décision déjà prise, de mettre aux voix les sous-amendemens avant les amendemens, et ceux-ci avant l'article en discussion (Régl. art. 28) ; en cas de concurrence on commence par l'amendement qui s'écarte le plus du projet de loi. Cette marche tend quelquefois à altérer la pensée véritable de la majorité : en effet, le succès d'un amendement qui fait disparaître quelques vices du projet, peut en déterminer l'adoption ; en sens inverse, il peut arriver qu'un amendement semblable soit repoussé par la réunion de ceux qui veulent le projet intact, et de ceux qui n'en veulent pas du tout ; tandis que ces derniers auraient infailliblement voté pour l'amendement s'il eût été mis aux voix après l'adoption provisoire de l'article. En votant d'abord sur l'article principal avec réserve du droit d'amendement, on préviendrait les méprises et les faux calculs : le rejet de l'article, s'il était prononcé, ferait gagner tout le temps qu'on aurait perdu à discuter les modifications proposées. Les législateurs devraient au moins se bien pénétrer de l'idée qu'on n'est pas engagé à voter pour le projet de loi, lorsqu'on a voté pour une motion qui en atténue les défauts ; et que c'est, en général, un mauvais calcul que de repousser une amélioration dans le seul but d'amener le rejet du texte primitif. Un exemple de chiffres éclaircira ma pensée. Le gouvernement demande une allocation de 100,000 francs ; 100 députés accordent le tout ; 50 accordent les trois quarts ; 50 autres,

la moitié ; 5o n'accordent rien. Les 5o opposans devront voter d'abord pour la réduction de 5o,ooo fr., puis pour celle de 25,ooo fr., et les partisans de la réduction de moitié devront en faire autant ; la majorité se trouvera donc acquise à la réduction d'un quart. En Angleterre les choses se passent à peu près toujours ainsi ; en France l'amour-propre et l'inexpérience amènent souvent un autre résultat, surtout s'il ne s'agit pas de chiffres. La minorité, au lieu de chercher à modifier les décisions de la majorité, préfère se tenir à l'écart ou s'épuiser en vaines protestations.

Les législateurs français ont un autre défaut à eux : chacun veut mettre du sien dans chaque projet de loi. De là une foule d'amendemens qui surgissent inopinément au milieu de la discussion, et dont quelques uns surprennent toujours l'assemblée qui n'a pas eu le temps de les examiner, alors même qu'ils n'ont aucune relation avec ce qui précède et avec ce qui suit. Il en résulte des lois qui se rattachent en partie à un principe, en partie à un autre tout opposé. On s'accorde à reconnaître le mal, d'autant plus sensible que les lois discutées exigent des connaissances plus spéciales : on diffère seulement sur le remède. Le meilleur consisterait à voter des principes, comme je l'ai déjà conseillé, après la discussion générale. Quant à la rédaction des détails, les chambres devraient s'habituer à s'en rapporter là-dessus à leurs commissions (1) ; mais il paraît difficile de limiter plus ou moins le droit d'amendement, sans porter atteinte à la liberté des débats. Le réglement de la chambre des députés a fait

(1) Suivant la judicieuse observation de M. Sismondi, le nom de pouvoir législatif donné aux assemblées modernes, leur a fait croire qu'elles étaient appelées à rédiger des lois, tandis que leur fonction est seulement d'exprimer ce qu'elles croient être la volonté nationale.

à peu près tout ce qu'il pouvait faire en exigeant qu'un amendement soit *appuyé*, pour être mis en délibération (art. 49).

Si les pairs et les députés abusent quelquefois individuellement du droit d'amender, les chambres n'en doivent pas moins conserver précieusement cette prérogative : une assemblée qui est contrainte d'opter entre le rejet ou l'adoption intégrale d'une proposition, n'est réellement pas libre. C'est pourtant ce qui avait lieu, en théorie, sous la restauration : « Aucun amendement, portait l'article 46 (1) de la Charte de 1814, ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux. » Placée sous la rubrique *de la chambre des députés*, à la suite de l'article 45 (aujourd'hui 39) qui ordonne le renvoi dans les bureaux des *projets* présentés de la part du roi, une pareille disposition ne pouvait s'entendre que des amendemens faits aux *projets de loi*, et non des dérogations à une *loi* existante, suivant l'interprétation proposée par M. Isambert (2). Il était inutile de spécifier qu'une loi était nécessaire pour en abroger une autre; et il est peu vraisemblable, d'autre part, que les rédacteurs de la Charte de 1814 aient voulu donner une portion d'initiative à la chambre des députés, comme cela résulterait des mots : « s'il n'a été *consenti* par le roi. » Aujourd'hui, toute controverse est superflue : les chambres jouissent du droit d'amendement dans sa latitude la plus étendue; elles peuvent au besoin refondre en entier les propositions qui leur sont présentées; elles n'ont pas plus besoin pour cela de l'adhésion des ministres que pour exercer leur initiative di-

(1) « Supprimé en conséquence de l'initiative. » Déclaration du 7 août 1830.

(2) Recueil des lois et ordonnances; 1814, p. 133.

recte. Si donc l'on interpelle encore quelquefois un ministre, dans une délibération, ce ne peut être que dans la pensée de provoquer les objections que lui fournirait naturellement la connaissance des faits et des documens administratifs. La déclaration pure et simple que le ministère repousse un amendement ou une proposition, est une véritable entrave à la liberté des débats.

L'ensemble des projets de loi est voté au scrutin secret (Réglem. des dép., art. 32). Les articles le sont par assis et levé; s'il y a doute après deux épreuves, ou si vingt membres le réclament, on procède à l'appel nominal (*ib.* art. 32, 35). Lorsque plusieurs propositions de lois relatives à des intérêts communaux ou départementaux, présentées ensemble, envoyées à une commission unique et comprises dans un seul rapport, ne donnent lieu à aucune réclamation, elles sont successivement votées par assis et levé afin d'abréger : on se contente d'un seul scrutin pour l'ensemble (*ib.*, art. 33). Le scrutin secret est le mode qui a paru le plus propre à garantir la liberté des votes : c'est en effet celui qui procure à chacun la plus grande facilité possible de voter ainsi qu'il le veut; malheureusement il produit le même effet dans tous les cas, que les motifs qui déterminent le suffrage soient impurs ou qu'ils soient honorables. Je reviendrai plus loin sur ce sujet (V. art. 39).

Pour que la discussion et le vote soient valables, il faut que la *majorité* de chacune des deux chambres y prenne part. La majorité d'une chambre, c'est le plus grand nombre des membres qui composent l'assemblée, le pouvoir politique appelé chambre, et non le plus grand nombre de ceux qui sont présens dans la salle où ils doivent siéger. La chambre élective « est composée de 459 députés » (Loi du 19 avril 1831, art. 38); donc sa majorité est égale à 230, lors même qu'il y aurait des

places vacantes par décès ou démission. Le nombre des pairs, est, il est vrai, illimité, en ce sens que le roi peut le grossir indéfiniment par de nouveaux choix (Loi du 29 déc. 1831, § 28); mais la chambre ne se compose que des pairs *actuellement* nommés, et se compose de tous ceux-là; leur majorité forme la majorité de l'assemblée; elle doit discuter et voter toutes les lois aux termes de l'article 16; comment donc la chambre inamovible laisse-t-elle subsister dans son réglement une disposition qui fixe au *tiers* de ses membres le nombre nécessaire à la validité de ses délibérations? La chambre des députés s'est montrée plus rigide observatrice de la constitution dans l'article 38 de son réglement. Elle en mérite d'autant plus d'éloges, que la participation de la majorité au vote d'une loi est à peine une garantie suffisante de sa sagesse. Si le but qu'on se propose était de parvenir à la meilleure législation possible, il faudrait requérir l'unanimité des suffrages, comme on l'avait fait en Pologne, au temps du *liberum veto;* mais l'objet de la chambre des députés est seulement de représenter le vœu de la nation : or la nation n'est unanime, ni sur la manière de régir ses intérêts généraux, ni sur celle de régler les intérêts individuels des citoyens. L'unanimité étant impossible, il faut se contenter du vœu qui en approche le plus : celui de la majorité simple; « en effet, quelque loin qu'il soit du vœu universel, il en est plus près que le vœu contraire (1). » Mais la Charte n'exige pas même qu'une loi réunisse *en sa faveur* les suffrages de la majorité. Le mot *votée* de l'article 16 ne peut s'entendre que dans un sens neutre comme le mot *discutée* qui précède. Elle exige seulement la majorité des suffrages exprimés, pourvu que le nombre total soit au moins égal à la majorité des membres. Par

(1) Bentham, Tactique des assemblées législ., ch. II, § 2.

exemple, s'il n'y a que 230 députés présens, la loi sera valablement adoptée par 116 suffrages. Il aurait mieux valu, pour rendre les surprises impossibles (1), exiger un nombre de boules blanches égal à la majorité de l'assemblée. Si l'on objecte que la minorité pourrait quelquefois, en s'abstenant, paralyser l'action de la majorité, je réponds qu'il suffit, pour écarter cet obstacle, de forcer tous les membres négligens de se rendre à leur poste (2). Au reste un ministère qui obtiendrait seulement quelques voix de majorité sur une question, ferait bien de se retirer, puisqu'il se verrait d'un moment à l'autre exposé à la perdre.

Lorsqu'un projet de loi réunit la moitié des suffrages, il est rejeté, car il ne satisfait pas à la condition prescrite par l'article 16. Il est inutile de dire qu'il faut appeler aux délibérations la totalité des membres de chaque assemblée; autrement il pourrait arriver que la minorité des appelés, jointe aux absens, formât la véritable majorité, et d'ailleurs les membres non avertis sont toujours fondés à prétendre qu'ils auraient pu changer l'opinion de la chambre par leurs discours. Les règles prescrites par la convocation des chambres (art. 21, 22, 42) doivent au reste être observées.

ARTICLE XVII. *Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée dans la même session.*

Cette disposition, imitée de l'ancien article 21, a été introduite dans la Charte, sur la proposition de M. Berryer,

(1) En Angleterre, les membres de l'opposition et du parti ministériel qui ont des affaires, s'accordent pour s'absenter en nombre égal de part et d'autre.

(2) V. les mesures proposées ci-après, art. 39.

comme nécessaire *pour la dignité des discussions des chambres.* On a craint que l'un des trois pouvoirs ne s'obstinât à reproduire un projet de loi qu'un autre s'obstinerait à refuser. Le délai forcé qui sépare le rejet et la reproduction de la proposition, donne au moins à l'opinion publique le temps de se mûrir et de se prononcer; aux chambres et au gouvernement celui de la consulter. Dans la session suivante, le pouvoir qui a vainement usé de son initiative, s'abstient de la compromettre une seconde fois, ou bien celui qui avait apposé son *veto*, cesse de mettre obstacle à l'accomplissement du vœu général. La chambre des députés peut en outre recourir au moyen décisif qu'elle a de forcer l'adhésion des deux autres pouvoirs : l'insertion dans le budget de la proposition qu'elle veut faire passer. Il en résultera sans doute un vice de classification; mais la loi n'en sera pas moins obligatoire.

On entend par *session* le temps pendant lequel les chambres restent assemblées en vertu de la même ordonnance de convocation; il y en a nécessairement une tous les ans (art. 42); il y en a rarement davantage, soit parce qu'on ne peut exiger que des législateurs sans traitement assuré, sacrifient entièrement leurs affaires personnelles, soit parce que le ministère se soucie peu du contrôle des chambres, lorsqu'il en a obtenu le budget : aussi est-il d'usage de dire : *la session de telle année* (art. 68); ou bien : la session *annuelle* des chambres (loi du 28 avril 1816, 114). Mais ce n'est point l'application d'une règle inflexible. La preuve se tire du texte même de l'article 17. Si le budget, refusé par la chambre des députés, ne pouvait être représenté dans le cours de la même année, toute administration serait impossible; ou plutôt la faculté de refuser le budget dégénérerait en une vaine abstraction, puisque la perturbation de l'état serait en quelque sorte

attachée à son exercice. Heureusement rien ne s'oppose à ce que le gouvernement n'ordonne la clôture de la session dans laquelle le budget a été rejeté, pour convoquer de nouveau les chambres à quelques jours de là. L'article 42 lui en impose d'ailleurs l'obligation, lorsqu'il juge à propos de dissoudre la chambre des députés.

Il est évident que le *retrait* d'une proposition ne doit pas être assimilé à son rejet : ainsi l'un des trois pouvoirs est parfaitement libre de présenter, retirer, et représenter indéfiniment le même projet de loi, dans le cours de la même session. Le rejet d'un ou de plusieurs articles, par forme d'amendement, n'empêche pas non plus les autres pouvoirs de reproduire immédiatement le projet dans son état primitif. Il y aura quelquefois difficulté à reconnaître si l'on doit appliquer la défense de l'article 17 à telle ou telle proposition : en effet faudrait-il s'abstenir de présenter un projet de loi, parce qu'il s'y trouve un article insignifiant que renfermait aussi un projet précédemment rejeté? Réciproquement suffira-t-il pour éluder les termes de la Charte, de supprimer un article sans importance, ou de modifier la rédaction d'une proposition qui vient d'échouer? C'est au pouvoir qui a usé de son *veto* à examiner si l'on cherche à le surprendre, et à défendre sa prérogative. Si la prohibition de l'article 17 est violée d'un commun accord par les trois pouvoirs, la loi qui en résulte n'est pas obligatoire ; mais elle sera le plus souvent exécutée, à cause de l'absence d'une autorité chargée de veiller à l'observation des lois constitutionnelles, et de suppléer à la sanction qui leur manque généralement.

ARTICLE XVIII. *Le roi seul* (1) *sanctionne et promulgue les lois.*

(1) *Seul*, et non collectivement avec les deux chambres (V. art. 14).

On entend en général, par le mot *sanction*, la disposition qui a pour objet d'assurer l'exécution d'une loi. Il a ici un autre sens. La sanction du roi n'est autre chose que l'assentiment donné par lui (1) au projet de loi déjà voté par les deux chambres. Cet assentiment complète l'ensemble des opérations nécessaires à la perfection de l'œuvre législative ; il donne réellement à la loi sa force, puisqu'elle n'existe qu'à dater de ce moment : voilà sans doute d'où lui vient le nom de sanction.

Le roi peut refuser sa sanction, même à un projet de loi primitivement proposé par lui, et adopté sans modification aucune par les chambres (V. p. 131). Il peut la refuser une première, une seconde, une troisième fois.... au moins en théorie, car un ministère ne peut indéfiniment lutter contre la majorité des députés. Aussi le *veto* absolu de la Charte et le *veto* suspensif de la constitution de 1791 (2) ne diffèrent-ils pas quant au résultat pratique. Aucun délai n'est assigné au roi pour accorder ou refuser sa sanction ; la constitution de 1791 voulait que le refus ou le consentement fût exprimé dans les deux mois de la présentation du décret. Elle dispensait de la sanction les lois concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques : la Charte contient une disposition directement contraire (art. 40).—Le roi refuse sa sanction par la formule : *le roi avisera ;* et dans le cas où le projet émane des chambres, par celle-ci : *le roi veut en délibérer* (Loi du 13 août 1814, tit. IV, 1).— Le roi

(1) Le consentement donné à la loi par les chambres, se nomme quelquefois *sanction*. On dit par exemple : Telle ordonnance sera soumise à la sanction des chambres. V. Loi du 24 avril 1833, art. 5.

(2) Lorsque trois législatures avaient successivement présenté un décret dans les mêmes termes, le roi était censé avoir donné sa sanction.

n'est pas plus que les chambres obligé de prendre ou de repousser dans leur entier les propositions de loi. Il est libre de les soumettre à l'épreuve d'une nouvelle délibération avec les amendemens qu'il croit convenables. Mais il ne pourrait sanctionner une portion d'un projet, en laissant l'autre de côté; adopter par exemple le titre I et rejeter le titre II. Les chambres n'ont peut-être voté l'un que sous la condition que l'autre ferait partie de la loi : il faut donc les consulter sur le fractionnement.—La sanction résulte de la volonté d'adhérer à la résolution des chambres; du reste la Charte ne prescrit aucune forme; celle qu'indique la loi du 13 août 1814 (tit. v, art. 3), consiste à faire inscrire sur la minute « que ladite loi, discutée, délibérée et adoptée par les deux chambres, sera publiée et enregistrée pour être exécutée comme loi de l'Etat; » elle ne constate qu'implicitement la sanction, et se réfère plutôt à la promulgation. La signature est le mode le plus naturel d'exprimer l'adhésion à la loi; mais elle ne la constitue pas seule, puisqu'elle pourrait être le produit de l'erreur ou de la violence, cas auquel il n'y aurait pas de sanction réelle.

D'après le texte même de la Charte, sanctionner et *promulguer* une loi, sont deux actes distincts; en effet on doit se garder de les confondre. La sanction est indispensable pour l'achèvement de la loi; la promulgation n'est utile que lorsque la loi est achevée; elle a pour objet sa mise à exécution : aussi rentre-t-elle dans les attributions du pouvoir exécutif (1), tandis que la sanction est le libre exercice de la portion du pouvoir législatif dévolue au roi. Il est très difficile de se former une idée exacte de la nature de la promulgation, parce que les législateurs eux-mêmes ne s'en sont pas toujours bien rendu compte. *Pro-*

(1) V. Constitution de 1791, tit. III, ch. IV, sect. I, art. I.

mulgare signifie publier : ainsi le sens primitif du mot promulgation est *publication;* toutefois suffira-t-il, pour qu'une loi soit promulguée, que le premier venu la publie d'après ses renseignemens particuliers ? Non sans doute : à quelles altérations ne seraient pas exposés des textes puisés à des sources plus ou moins sûres, défigurés par l'ignorance et l'infidélité des copistes, dénaturés par les interpolations des éditeurs? Quel tribunal oserait prononcer une condamnation capitale, s'il pouvait craindre d'avoir sous les yeux une édition fautive? La promulgation est donc tout au moins la publication *officielle,* et telle est la signification qu'on lui donne le plus fréquemment (1). Mais la publication officielle peut être l'ouvrage d'un grand nombre de fonctionnaires, et la Charte attribue au roi seul la faculté de promulguer; aussi les auteurs distinguent-ils le fait matériel de la publication et l'ordre de publier; cet ordre est ce qu'ils appellent promulgation (2). Il me semble qu'il était inutile de créer un terme nouveau pour désigner la publication ou l'ordre de publier. Au contraire il y a une opération qui n'a pas de dénomination particulière et que désignerait assez bien le mot promulgation. C'est l'action de constater par un acte authentique, revêtu du sceau de l'État, que le pouvoir législatif vient d'émettre une loi, en y joignant au besoin l'attestation solennelle que cet acte renferme dans toute sa pureté l'ordre du législateur. Cette opération, où le pouvoir exécutif joue à peu près le rôle d'un notaire, est le préliminaire

(1) V. l'article 1 du Code civil, comparé avec la rubrique du titre préliminaire. Du reste, on pourrait aussi définir la promulgation, d'après le Code civil, l'acte en vertu duquel, ou plutôt à partir duquel les lois sont exécutoires. — L'ordonnance du 27 nov. 1816 fait résu ter la promulgation de l'*insertion* au Bulletin des lois.

(2) V. Toullier, Droit civil, t. 1, n° 59. — M. Isambert, Recueil des lois, 1814.

naire obligé de la publication, mais en est indépendante. La publication a lieu ensuite, par l'impression au Bulletin des lois, recueil officiel des actes du pouvoir législatif et des réglemens destinés à procurer leur exécution. Mais lorsqu'il s'élève une difficulté sur la pureté du texte, elle doit être résolue à l'aide de la minute et non de l'imprimé; aussi le Bulletin renferme-t-il plus d'un *errata*.

La formule de la promulgation devrait, suivant l'idée que je viens d'en donner, être ainsi rédigée : « N..... roi des Français, faisons savoir que la loi dont la teneur suit vient d'être rendue.... déclarons le texte ci-dessus exactement conforme au projet tel qu'il a été définitivement adopté par les chambres et sanctionné par nous, en foi de quoi nous y avons fait apposer le sceau de l'Etat. » Voici la rédaction consacrée par l'usage : « N..... roi des Français, à tous présens et à venir, salut. Les chambres ont adopté, *nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit.* » En laissant de côté la bizarrerie du style, n'a-t-on pas droit de s'étonner de ce que l'*ordre* est placé dans la bouche du roi (1), qui n'a qu'une portion du pouvoir législatif, puisqu'il l'exerce collectivement avec les chambres : est-ce que leur vote n'est qu'un simple enregistrement? A plus forte raison doit-on s'abstenir de placer en tête de la loi un préambule non voté par les chambres, comme cela s'est fait quelquefois sous la restauration (2).—Continuons : « La présente loi, discutée, délibérée et adoptée par la chambre des pairs et par celle des députés, et sanctionnée par nous cejourd'hui, sera exécutée comme loi de l'Etat. » Ce paragraphe n'est utile que relativement à la sanction à laquelle il donne la même date qu'à la

(1) V. l'art. 181 du Code d'instr. crim. et l'ancien art. 391.
(2) V. lois des 24 oct., 8 nov., 3, 17 et 21 déc. 1814, 9 nov. 1815 et 19 janv. 1816.

promulgation. Ce n'est point une irrégularité, puisque la Charte n'exige pas, comme la constitution de l'an VIII, qu'un certain délai sépare l'émission de la loi, de sa promulgation. Il serait inutile que le roi, après avoir adhéré au projet de loi, en le sanctionnant, différât de le promulguer, ce qui obligerait de constater séparément ces deux actes. Mais qu'on se souvienne qu'ils diffèrent essentiellement de nature. On regrette du reste de ne pas trouver ici comme dans les lois de la révolution et de l'empire, le visa du président et des secrétaires des assemblées législatives. — La formule se termine ainsi : « Donnons en commandement à *nos* cours et tribunaux, préfets, corps administratifs et tous autres, que les présentes ils gardent et maintiennent, fassent garder, observer et maintenir, et pour les rendre plus notoires à tous, ils les fassent *publier* et enregistrer partout où besoin sera, et afin que ce soit chose ferme et stable à toujours, nous y avons fait mettre *notre* sceau. » Suivent les signatures du ministre de la justice, responsable de la promulgation, et du ministre dont les attributions ont le plus de rapport avec l'objet de la loi. — Il faut remarquer dans ce dernier paragraphe, 1° l'ordre d'exécuter; 2° l'ordre de publier; 3° la mention de l'apposition du sceau. L'utilité de l'ordre d'exécuter est au moins contestable. L'obligation d'exécuter la loi résulte de la Charte et n'est subordonnée à aucune autre condition que celles établies par la loi elle-même. Le législateur peut bien fixer un délai pour l'exécution ; ordonner qu'elle aura seulement lieu dans tel pays, pendant tel temps ; mais il n'appartient pas au pouvoir exécutif de suspendre, de limiter ni de diviser l'application de la loi : tout ordre qu'il donnerait dans un but semblable, serait inconstitutionnel. D'un autre côté, tout ordre pur et simple est superflu. Les juges et les administrateurs sont institués par des lois; ils sont tenus de les exécuter, par la

nature même de leurs fonctions, sans avoir besoin d'être mis en mouvement par l'administration suprême. Celle-ci peut tout au plus éclairer ses agens sur les difficultés d'application par des instructions sans force obligatoire pour les citoyens, ou bien leur rappeler des dispositions tombées en oubli. — L'ordre de publier se justifie de lui-même. Quant à celui d'*enregistrer* qui paraît spécialement adressé aux tribunaux, c'est un vestige de l'ancien usage de faire enregistrer les ordonnances dans les divers parlemens avant de les mettre à exécution dans leurs ressorts respectifs; usage qui constituait à leur profit une espèce de despotisme négatif. Il est bien inutile que nos tribunaux tiennent des registres pour y faire transcrire les lois puisque le Bulletin officiel doit seul servir de base à leurs jugemens. — Au surplus sachons gré à M. Dupont de l'Eure d'avoir fait disparaître de la formule de promulgation des phrases telles que les suivantes: « Voulons en conséquence qu'elle soit gardée et observée dans tout notre *royaume*, terres et pays *de notre obéissance*; si donnons en mandement que....., pour les rendre plus notoires à tous *nos sujets*, ils les fassent publier.... *car tel est notre plaisir*. »

Aussitôt que la loi est promulguée, commence pour les citoyens l'obligation d'en prendre connaissance et de se pénétrer des devoirs qu'elle impose soit à tous sans distinction, soit à quelques uns seulement à raison de leurs fonctions ou de leur position spéciale. Ils ne seraient point écoutés s'ils venaient plus tard alléguer leur négligence, comme excuse de leurs infractions. Il convient toutefois de leur accorder un délai plus ou moins long, selon la distance qui sépare leur domicile du lieu où la loi est promulguée (1); mais le délai expiré, on applique dans toute

(1) Quand une loi est compliquée, ou bien établit un ordre de choses entièrement nouveau, elle fixe ordinairement un délai plus considérable pour son exécution. V. Code de proc. art. 1041.

sa rigueur la présomption que nul n'est censé ignorer la loi. Ce délai a été réglé par une disposition dont la place était marquée naturellement dans la Charte, et dans tous les cas, devait se trouver ailleurs que dans la loi dont l'objet principal est le droit de propriété. Aux termes de l'article 1 du Code civil, la loi est *réputée connue* un jour après celui de la promulgation, augmenté d'autant de jours qu'il y a de fois dix myriamètres entre Paris et le chef-lieu du département où il s'agit d'exécuter la loi. On ne s'explique la brièveté excessive de ce délai, qu'en se reportant à l'époque où a été fait le Code civil. La constitution de l'an VIII, alors en vigueur, voulait (article 37) qu'un intervalle de dix jours séparât la confection du décret législatif de sa promulgation: cette disposition dont le but était de donner au tribunat le temps d'attaquer au besoin le décret pour cause d'inconstitutionnalité, garantissait en même temps les citoyens de toute surprise en leur permettant de prendre de la loi une connaissance anticipée. Les rédacteurs du Code civil s'étaient évidemment basés là-dessus; l'abolition de la constitution de l'an VIII, nécessite donc un changement dans la législation: la loi qui interviendra devra régler la formule de la promulgation, prescrire des mesures pour la publication de fait (1), et fixer un délai raisonnable pour l'exécution; sauf à en indiquer un plus court pour les cas d'urgence. Du reste le pouvoir législatif est seul compétent pour organiser un article de la Charte, et modifier le Code civil. Le gouvernement de la restauration a cru qu'il suffisait de deux ordonnances; la première, du 27 novembre 1816,

(1) Par exemple une affiche dans chaque commune, outre l'impression dans le Moniteur et le Bulletin des lois. — La forme du Bulletin des lois est loin d'être indifférente: en 1830 on avait pris le sage parti de séparer les lois de la foule innombrable des ordonnances; en 1836, le Bulletin est redevenu un chaos.

décide, assez arbitrairement, que la promulgation résultera à l'avenir de l'insertion des lois au bulletin officiel; elle ajoute que le délai fixé par l'article 1 du Code civil courra, non de l'insertion, comme l'application du Code pourrait le faire croire, mais *de la réception* du Bulletin au ministère de la justice. Les juges et le public ne pouvant en connaître le jour sans recourir aux bureaux du ministre, on y a remédié en imprimant sur chaque bulletin la date du jour où il est (c'est-à-dire où il sera) reçu au ministère, ce qui est littéralement absurde, et ne garantit en aucune façon que les citoyens auront à temps connaissance de la loi. La seconde ordonnance, du 18 janvier 1817, combinée avec l'article 4 de la précédente, autorise le gouvernement à hâter l'exécution dans les cas et dans les lieux où il le jugera convenable; disposition bonne en elle-même, mais inconciliable avec le Code civil.

La présomption légale qui répute les lois connues après un certain délai, a été établie en faveur des citoyens et non pour leur nuire. J'en conclus que, si la loi est impérative ou prohibitive, on ne doit pas punir un particulier pour y avoir contrevenu, lors même qu'on prouverait qu'il avait eu personnellement connaissance de la sanction avant la fin du délai. Si la loi accorde une simple faculté, les citoyens peuvent en user sur-le-champ, pourvu qu'il n'en résulte pas un préjudice pour des tiers qui auraient pu former opposition sous la législation antérieure. Si la loi impose une obligation au pouvoir exécutif sans application immédiate aux citoyens, il me semble que les ministres chargés de l'exécution doivent y pourvoir sans délai : la présomption ne les concerne pas.

Le principe que nul n'est censé ignorer la loi est utile et même nécessaire, puisque l'application de la loi serait chose à peu près impossible, si l'on s'arrêtait à toutes les

allégations individuelles d'ignorance. Mais on n'a pas fait assez attention jusqu'à présent, que par une conséquence inévitable, tout citoyen doit être mis en état de connaître la loi par lui-même ; et pour cela il ne suffit pas de la publier : il faut enseigner à la lire. N'y a-t-il pas iniquité à imposer une privation, à infliger une peine pour désobéissance à un ordre qu'on ne pouvait connaître que par ouï-dire ? Un législateur, par cela seul qu'il fait des lois dont il prescrit l'exécution à tous, est moralement tenu d'assurer à tous, gratuitement s'il le faut, l'enseignement de la lecture (V. art. 69 8°). Les principes généraux des lois devraient aussi entrer comme élément obligé dans l'instruction publique.

ARTICLE XIX. *La liste civile est fixée pour toute la durée du règne par la première législature assemblée depuis l'avénement du roi.*

La *liste civile* (1) est le revenu assigné au roi par l'Etat. Les constitutions de l'an III et de l'an VIII qualifiaient de *traitement* le revenu qu'elles attribuaient au pouvoir exécutif. La constitution de 1791, les sénatus-consultes de l'empire et la Charte emploient la dénomination de liste civile, sans doute parce qu'on y attache communément une idée plus étendue que celle de salaire, d'indemnité. On définit en effet généralement la liste civile une dotation dont l'objet est de pourvoir *à la splendeur du trône* (V. Constitut. de 1791, tit. III, chap. 2, art. 10).

Elle est fixée par une *législature* : mais que doit-on entendre par là? La constitution de 1791 appelle législature chaque assemblée provenant d'élections différentes ; au-

(1) La signification originaire du mot est *liste des dépenses civiles*, par opposition aux dépenses militaires et ecclésiastiques.

jourd'hui ce terme ne peut s'appliquer qu'à la chambre des députés, qui se renouvelle au plus tard tous les cinq ans : est-ce à elle seule qu'il appartient de régler la liste civile ? Il y a sans doute quelque chose de bizarre à ce que le roi interpose sa portion d'autorité législative pour déterminer son propre revenu. Toutefois, comme le mot législature renferme implicitement l'idée d'une puissance législative qui suppose la réunion des trois pouvoirs, le véritable sens de l'article 19 est celui-ci : « La liste civile est fixée par une loi qui doit être rendue avant l'expiration des pouvoirs de la première chambre des députés, élue depuis l'avénement du roi. » Il n'est pas nécessaire que ce soit dans la première session ; seulement la faculté de dissoudre la chambre est paralysée, tant que cette loi n'est pas rendue, puisqu'elle ne pourrait plus l'être par la *première* législature.

La liste civile est fixée pour *toute la durée* du règne : elle ne peut donc être augmentée ni diminuée par une loi postérieure, fût-elle émanée de la même législature, et les conditions attachées à sa jouissance ne peuvent être altérées. C'est une exception aux principes généraux, d'après lesquels toute loi est susceptible d'être abrogée par une autre. Elle se trouvait dans la constitution de 1791, sans doute comme un dédommagement accordé au roi en échange de l'autorité qu'on lui enlevait. Son but est de soustraire la liste civile aux critiques qui se renouvelleraient peut-être périodiquement dans le sein de la chambre des députés à l'époque du vote du budget. Elle n'a pas été dictée par l'intérêt des contribuables. En effet, les espérances que donne toute administration nouvelle, feront souvent taire les conseils de l'économie, et plus tard, quel que soit le mauvais état des finances publiques, on l'invoquera vainement pour abaisser un chiffre irrévocablement arrêté ; du reste, par une espèce de com-

pensation, le même chiffre ne peut être élevé sous aucun prétexte.

La loi sur la liste civile pourrait-elle déléguer au pouvoir législatif la faculté de la modifier ultérieurement? Je ne le pense pas : elle doit la déterminer pour tout le règne (1); mais elle pourrait assigner des allocations différentes aux diverses périodes du règne.

Qu'arriverait-il si, par négligence ou par obstination d'un des trois pouvoirs, la liste civile n'était pas fixée dans le cours de la première législature? La condition exigée par l'article 19 n'étant pas remplie, il faudrait revenir à l'application des principes généraux, et soumettre le traitement du roi, comme celui des autres magistrats, à l'épreuve annuelle de la discussion du budget. La loi sur la liste civile du roi précédent serait inapplicable, puisque le privilége d'immutabilité attribué à cette loi cesse avec le règne; quant à la loi que rendrait une législature postérieure, elle aurait seulement la force d'une loi ordinaire.

On est tellement accoutumé au taux élevé des listes civiles de l'empire et de la restauration, que la proposition de l'abaisser, lorsque l'occasion se présentera de le faire légalement, a un air de paradoxe aux yeux de beaucoup de personnes. Il faut, dit-on, entourer le *trône* d'une certaine splendeur pour le rendre respectable au dehors et au dedans; il faut donner au roi les moyens de se concilier l'affection publique par ses bienfaits; d'ailleurs, les dépenses, même purement somptuaires, qu'il fera, devant tourner au profit du commerce et de l'industrie, la liste

(1) L'article 25 de la loi du 2 mars 1832, qui suppose qu'une loi pourrait donner à *la couronne* des biens acquis par droit de guerre, ou par des traités secrets ou patens, pèche par excès de généralité : il ne doit s'entendre que de la loi qui fixerait la liste civile d'un règne postérieur.

civile est, en définitive, un placement avantageux pour le contribuables, plutôt qu'une libéralité faite à leur détriment. Les deux premières considérations tiennent à d'anciennes idées qui tendaient à confondre en toutes choses la personne du roi et l'Etat. Il est inutile aujourd'hui de les combattre. A l'égard de la troisième, il suffit, pour la repousser, de montrer que le placement qu'elle indique consiste à puiser de l'argent dans la bourse de tous les contribuables, pour le verser dans celle des marchands brevetés de la *couronne*. L'objection frappe, il est vrai, toute espèce de traitement; mais il faut observer qu'en général ils sont calculés dans le seul but de subvenir à l'entretien convenable des fonctionnaires et de leur fournir une indemnité proportionnée aux difficultés de leur emploi, ou à la responsabilité qu'il entraîne. Je ne propose pas de rendre gratuite une magistrature quelle qu'elle soit (V. art. 23 et 32); je veux seulement qu'on ne fasse pas d'un magistrat un grand consommateur, chargé d'employer, sans en rendre compte (1), des millions que les contribuables sauraient bien dépenser eux-mêmes. En additionnant les listes civiles de Louis XVIII, de Charles X, avec les dotations de leurs familles, on reconnaîtra que l'entretien de ces deux rois et de leur maison, pendant quinze ans, a coûté à la France plus de 500 millions (2)! Il n'en faudrait pas davantage pour donner

(1) Les dépenses de la liste civile ne sont pas placées sous la responsabilité d'un ministre, ce qui devrait être, si elles avaient un but d'utilité publique distinct de leur but d'*indemnisation*. Il y a seulement un administrateur de la dotation de la couronne, dont la mission est de soutenir ou d'intenter les procès relatifs aux biens qui en font partie (Loi du 2 mars 1832, art. 27).

(2) Je néglige les revenus des forêts et des châteaux; les 30 millions payés pour dettes contractées à l'étranger (loi du 21 décembre 1814); les 3 millions payés pour celles de Charles X (Loi du 4 mai 1834); les 6 millions consacrés aux obsèques

l'instruction première à tous les Français qui ne peuvent se la procurer, ou pour sillonner le pays de chemins de fer dans toute son étendue. Au reste, voici le tableau des sommes annuellement votées depuis 1791, pour entretenir les chefs du pouvoir exécutif et leur famille :

Louis XVI	25 millions.		Loi du 1 juin 1791, art. 1.
Cinq directeurs	chacun la valeur de 50,000 myriagrammes de blé (1).		Constitut. de l'an III, 173.
Trois consuls	le 1er 500,000 fr. ; chacun des deux autres 150,000 fr.		Const. de l'an VIII, tot. 800,000 f. art. 43 modifié ensuite par le sén.-cons. du 16 therm. an X, 55.
Napoléon	25 millions		Sénat.-Cons. du 28 floréal an XII, 15.
Louis XVIII	25 —		Loi du 8 nov. 1814, 1.
Dotation des princes)	8 —	(2)	*id.* 23.
Charles X	25 —		Loi du 15 janv. 1825, 2.
Dotation des princes)	7 —		*id.* 3.
Louis-Philippe I	12 —	(3)	Loi du 2 mars 1832, 17.
Dotation du prince royal)	1 —		*id.* 20.

La distance est grande entre le traitement du premier consul et la liste civile de l'empereur ou des rois qui lui ont succédé. L'autorité du premier consul était pourtant à peu près la même que celle du roi aujourd'hui ; si elle était plus restreinte dans les relations extérieures, on peut dire qu'elle était étendue au dedans, puisqu'il possédait exclusivement l'initiative des lois et que le corps législatif n'avait pas même le droit d'amendement. Le contraste paraît encore plus sensible, si l'on songe aux nombreux immeubles qui, dans les *listes civiles*, viennent grossir le revenu proprement dit. Ceux dont la jouissance est ac-

de Louis XVIII et au sacre de Charles X (loi du 15 janv. 1825) ; les sommes annuelles destinées à l'entretien de leur maison militaire.

(1) L'idée de proportionner les traitemens à la cherté des vivres devrait être généralement mise en pratique.

(2) Cette somme fut augmentée d'un million, par la loi du 28 mars 1816 qui consacrait en outre 1,500,000 fr. à la célébration du mariage du duc de Berry.

(3) Le chiffre de l'année 1831 s'est élevé à 17,910,848 fr. (loi du 4 mai 1834).

cordée au roi actuel, par la loi du 2 mars 1832 (art. 2-4), sont : le Louvre, les Tuileries, l'Elysée Bourbon, Versailles, Marly, Saint-Cloud, Meudon, Saint-Germain en Laye, Compiègne, Fontainebleau et Pau (1). Il faut y joindre les biens qui composaient l'ancien apanage d'Orléans, les forêts de Sénart, de Vincennes et de Boulogne, et, ce qui est assez bizarre, les manufactures de Sèvres, de Beauvais et des Gobelins (2). Le roi se trouve ainsi constitué manufacturier, comme par la possession des musées et d'une foule de monumens, il est constitué entrepreneur de beaux-arts (3).

Outre les immeubles, il y a une dotation mobilière composée des diamans, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées, bibliothèques, etc., contenus dans les palais et établissemens énoncés plus haut.

La loi de 1832 appelle les biens que je viens d'énumérer, *propriétés de la couronne*, ce qui ne doit pas être pris à la lettre, car la même loi déclare expressément que le roi en a seulement la jouissance (art. 1 et 16) et ne peut les aliéner (art. 8-9) ; il ne peut même passer des baux de plus de 18 ans, sans l'autorisation du pouvoir législatif. Ces biens sont donc à proprement parler des biens de l'Etat, auquel ils pourront être laissés par les lois qui fixeront les listes civiles subséquentes.

Le privilége d'*immutabilité* n'est attribué par la Charte qu'à la liste civile : on ne doit pas l'étendre aux dotations accessoires que la loi jugerait convenable d'assigner

(1) Sans doute comme hommage rendu par la nation à la mémoire de Henri IV. V. loi du 1er juin 1791, art. 8.

(2) Les listes civiles de l'empire et de la restauration contenaient *de moins* l'apanage d'Orléans, et *de plus*, le château de Rambouillet, ainsi qu'une foule d'hôtels et d'immeubles particuliers, d'une valeur totale d'environ 15 millions, qui ont été rendus à l'Etat par la loi du 2 mars 1832.

(3) V. M. Cormenin, 3e lettre sur la liste civile, 1832.

aux membres de la famille du roi. Cette distinction se trouve clairement établie dans la loi du 2 mars 1832, qui consacre des titres séparés à la liste civile et aux dotations des princes. L'art. 20 la confirme puisqu'il suppose que la dotation d'un million, qu'il accorde à l'héritier de la couronne, sera augmentée, s'il y a lieu (1), lorsqu'il se mariera : supposition inadmissible, si la dotation faisait partie intégrante de la liste civile. Puisqu'elle est susceptible d'augmentation, elle l'est aussi de diminution, et doit, comme les autres dépenses publiques, subir l'épreuve annuelle de la discussion du budget. C'est donc à tort que dans les lois de finances qui se sont succédé depuis 1832, le chiffre de la liste civile est porté à 13 millions, qui ne sont pas même votés par les chambres. La dotation du prince royal doit figurer dans un chapitre à part et non pas simplement pour *mémoire*.

En attribuant au roi la jouissance de certains biens ou d'un certain revenu, on n'a pas entendu lui interdire de conserver ses biens particuliers ou d'en acquérir de nouveaux. La propriété est un droit également garanti à tous les citoyens. Les anciens axiomes monarchiques sur la réunion des biens du roi à l'Etat, soit par son avénement, soit par son décès, sont complétement inapplicables aujourd'hui (V. loi du 2 mars 1832, art. 22). Il peut donc disposer de son domaine privé comme il l'entend ; il jouit même sans limitation du droit de tester (D. loi, art. 23). En sens inverse, ses dettes ne sauraient grever les biens de l'Etat (D. loi, art. 10 et 26).

(1) Et par une loi *spéciale*, ajoute la loi de 1832 ; mais c'est une condition surabondante. V. p. 122.

DE LA CHAMBRE DES PAIRS.

La chambre des pairs est un des trois pouvoirs de l'Etat (art. 17). Elle participe à la puissance législative (art. 14, 20), et à la puissance judiciaire (art. 22, 28, 29, 47). C'est une institution d'origine anglaise. Toutefois le nom de *pair* n'est pas nouveau chez nous. On lit dans le préambule de la Charte de 1814 ces paroles remarquables : « Nous avons vu dans le *renouvellement de la pairie* une institution vraiment nationale, et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances, en réunissant les temps anciens et les temps modernes. » Ainsi la pairie est un de ces *monumens vénérables des siècles passés* dans lesquels Louis XVIII a cherché les principes de sa Charte. Voyons donc ce qu'elle était sous la monarchie française.

Le mot *pairs* signifie égaux (*pares*). Selon la loi de la féodalité, tout propriétaire de fief ne pouvait être privé de ses droits que par le jugement de ses *pairs* (1), c'est-à-dire, des propriétaires de fiefs qui dépendaient de la même seigneurie, et occupaient ainsi, comme vassaux du même suzerain, un pareil degré dans la hiérarchie féodale. Chaque seigneur présidait en effet une cour dont étaient membres ses vassaux immédiats, tour à tour juges et justiciables : c'étaient les pairs de la seigneurie. Ainsi ceux qui tenaient des fiefs du duc de Bourgogne et compo-

(1) Statuimus ut nullus miles, episcoporum... marchionum vel comitum... sine certa et convicta culpa suum beneficium perdat, nisi secundum consuetudinem antecessorum nostrorum et judicium *parium suorum*. — Constitut. Conradi; de Feudis, lib. v, tit. 1. V. aussi lib. 1, tit. 21 et 23.

saient sa cour féodale, s'appelaient pairs de Bourgogne; ceux qui relevaient du roi, en tant que duc de France, comte de Paris, etc., se nommaient pairs du roi. La qualification de pair de France était réservée (au moins en théorie) aux grands feudataires qui relevaient *nuement* de la couronne; aussi supposait-on généralement qu'il n'y avait, lors de l'avénement de Hugues-Capet, que six pairs de France auxquels on adjoignit, probablement en mémoire des *douze pairs* de Charlemagne, six archevêques ou évêques, dont les fiefs relevaient du roi à raison de ses domaines. Il paraît même que, dans les rares occasions qui se présentèrent de convoquer la cour des pairs, on fut obligé de la compléter par les hauts barons qui se trouvaient auprès du roi (1). Plus tard les pairies primitives s'éteignirent par des réunions à la couronne; il fallut bien conférer cette dignité à des seigneurs qui ne relevaient du roi qu'à cause de ses domaines. Ce furent d'abord des princes du sang, puis de simples gentilshommes (1551 à 1787); mais déjà la difficulté de réunir des seigneurs éloignés pour la plupart, et leur ignorance des formes de procédure qui avaient remplacé les combats judiciaires, avaient fait naître l'idée de fondre la cour des pairs dans le parlement. Cette idée se réalisa à l'époque où le parlement fut rendu sédentaire à Paris. Depuis cette réunion, la cour du parlement, *suffisamment garnie de pairs*, put connaître de toutes les difficultés relatives à la

(1) Selon M. Sismondi (Histoire des Français, IV, 15 s., V, 246 et VI, 234), le nombre des grands barons qui s'étaient partagé la France, et qui, ne reconnaissant d'autre supérieur que le roi, étaient regardés comme vassaux immédiats de la couronne, n'était point limité au 10e siècle; ce fut au bout de plusieurs générations seulement qu'on prétendit qu'ils étaient au nombre de 7, et qu'on voulut voir en eux les auteurs des pairs laïques du royaume.

(2) V. M. Sismondi, VI, 535, VII, 98.

pairie. L'institution elle-même subit une importante modification vers la fin du xv^e^ siècle. Jusqu'alors les fonctions judiciaires avaient été considérées dans les pairs, comme une conséquence de leur qualité de propriétaires d'un fief de premier ordre. Mais le principe que toute justice émane du roi ayant prévalu, on finit par distinguer les fonctions judiciaires du domaine féodal; dès lors, les pairs furent considérés comme des officiers institués par le roi, avec cette seule différence entre eux et les autres conseillers au parlement, que les institutions des premiers étaient collectives pour eux et leurs descendans, et celles des derniers individuelles (1). Dès lors aussi, la pairie cessa d'exister. Les pairs ne furent plus que des espèces de juges héréditaires, ayant, en mémoire de leur ancienne puissance, le privilége d'être jugés par le parlement garni d'au moins douze pairs, et de figurer à côté des rois dans la cérémonie de leur sacre. — On ne comprend donc pas comment Louis XVIII a pu prétendre qu'il renouvelait une institution née du régime féodal et morte avec lui: C'est dans un autre ordre d'idées qu'il faut chercher l'origine de la chambre des pairs.

Une des questions qui occupèrent le plus l'assemblée constituante lorsqu'elle discuta la constitution de 1791, fut celle de savoir si le corps législatif devait être composé d'une chambre unique ou de plusieurs. Les partisans de la division en deux chambres s'appuyaient de l'exemple de l'Angleterre et du suffrage de Montesquieu. Selon ce grand écrivain, qui n'avait sans doute pas une idée bien nette du principe de la souveraineté nationale, la part que les gens distingués par la naissance, la richesse et les honneurs ont dans la législation, doit être proportionnée

(1) V. Henrion de Pansey : des pairs de France et de l'ancienne constitution française; in-8°, 1816.

aux autres avantages qu'ils ont dans l'état : s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage (*Esprit des lois*, liv. XI, ch. 6). De là, il conclut qu'ils doivent former un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs (1). Il ajoute que ce corps doit être héréditaire, parce qu'il doit avoir un très grand intérêt à conserver ses prérogatives qui sont odieuses par elles-mêmes. Evidemment Montesquieu suppose comme démontrée la nécessité d'introduire ou de conserver dans la constitution un élément aristocratique. Mais si l'on reconnaît au contraire (comme le font à peu près les art. 1 et 62 de la Charte) que l'aristocratie, ou, pour mieux dire, l'attribution de certains priviléges à une petite portion de la société, est incompatible avec l'état présent des lumières, et qu'on doit tendre à l'extirper de plus en plus, il faut bien se garder de donner aux privilégiés une part de la puissance législative, sous peine de se jeter dans un cercle vicieux d'où il sera impossible de se tirer sans une révolution (2), à moins que les nobles ne consentent à faire d'eux-mêmes le sacrifice de leurs priviléges, ce qui n'est guère dans la nature humaine. Aussi l'assemblée constituante, ne voyant dans une chambre haute que le refuge constitutionnel de l'aristocratie et la conservation du système féodal (3), décréta à la majorité de 911 voix contre 89, l'unité du corps législatif (10 sept. 1789). — Cinq ans plus tard, la convention eut à discuter la même question à l'occasion de la consti-

(1) V. la réfutation développée de ce passage de Montesquieu dans le Commentaire de Destutt-Tracy sur l'Esprit des lois.

(2) Telle est cependant la situation de l'Angleterre. Heureusement une loi ordinaire suffit pour la changer, à cause du principe de l'omnipotence parlementaire.

(3) Rabaud Saint-Étienne, Précis de l'hist. de la révol., p. 89.

tution de l'an III. Cette assemblée avait été trop souvent exposée à être asservie par des influences diverses, pour ne pas chercher à prévenir le retour de pareils dangers. La division du corps législatif, disait Lakanal (séance du 29 messidor an III), est nécessaire pour garantir les législateurs de l'activité funeste de l'enthousiasme, et le peuple français de l'invasion de sa souveraineté; il faut poser une barrière contre la précipitation des délibérations, et laisser à la réflexion le temps de découvrir les vices des lois, avant de les donner au peuple. Ces idées prévalurent dans la généralité de la convention; mais il ne pouvait être question à cette époque de composer d'élémens aristocratiques l'une des assemblées législatives. Toutes deux durent être le produit de l'élection : seulement on se contenta d'exiger que les membres du conseil des anciens, chargé de sanctionner les lois, fussent âgés d'au moins 40 ans, et mariés ou veufs (Constitut. de l'an III, art. 83); 30 ans suffisaient pour être admissible au conseil des cinq cents, qui seul avait l'initiative. Le conseil des cinq cents, disait M. Daunou (séance du 29 messidor an III), introduit dans le gouvernement un principe d'activité, et le conseil des anciens un principe de sagesse. Dans le premier, on fera souvent des propositions imprudentes, mais dans les circonstances extraordinaires, c'est là que naîtront les résolutions généreuses. Le deuxième saura tempérer le trop d'ardeur de l'autre, et défendre la constitution contre l'amour des innovations (1).

(1) Je passe sous silence la constitution de l'an VIII; la division du corps législatif n'y était admise que sous un point de vue qui n'est pas à imiter : en effet la coopération de la 2e chambre (le tribunat) se réduisait à discuter les propositions; son influence était donc purement morale. A l'égard du sénat, il était étranger à la confection des lois. Il est vrai que le sénatus-consulte du 28

On voit que la division du corps législatif en deux chambres peut être établie dans deux buts bien différens : dans celui de prévenir l'entraînement ou l'asservissement auquel serait exposée une assemblée unique ; ou dans le but de donner à une partie de la nation le moyen de défendre les avantages dont elle jouit exclusivement (1). C'est le système que Louis XVIII voulait introduire en France, car il eut soin de prendre les pairs dans la noblesse ancienne ou nouvelle ; en outre, il les fit tous héréditaires, renonçant ainsi à la faculté qu'il s'était réservée par l'art. 27 de sa Charte. La loi de 1831 a considérablement modifié cet état de choses en supprimant l'hérédité de la pairie, et en restreignant le choix du roi à certaines classes de fonctionnaires et de propriétaires. Depuis, la chambre des pairs ne représente plus l'aristocratie de naissance, mais bien celle des places et des richesses.

Cependant l'intérêt des riches et des fonctionnaires ne doit jamais prévaloir sur l'intérêt général, non plus que celui des nobles : pourquoi leur donner une représentation spéciale et distincte? Le bien public ne doit-il se faire qu'autant qu'il est compatible avec le leur? Evidemment la chambre des pairs n'a pas atteint le dernier degré de transformation qu'elle doit subir. Il faut que le choix du roi, au lieu d'être limité à des notabilités dont le plus grand nombre se compose de fonctionnaires déjà nommés

floréal an XII (art. 71), lui donna la faculté d'émettre l'opinion qu'il n'y avait pas lieu à promulguer ; mais l'empereur restait maître de passer outre.

(1) Aux Etats-Unis, le congrès se compose de deux chambres : le sénat et la chambre des représentans. Chaque Etat envoie deux sénateurs et un nombre de représentans proportionné à sa population. Le sénat semble ainsi destiné à défendre les intérêts isolés des Etats, considérés comme puissances indépendantes ; l'autre chambre représente au contraire les intérêts généraux de l'Union.

par lui à la place qu'ils occupent, il faut que le choix du roi s'exerce sur une liste de candidats dressée par les colléges électoraux : alors la chambre pourra jusqu'à un certain point devenir médiatrice entre le roi et la chambre des députés.

La Charte ne reproduit nulle part les dénominations anglaises de chambre haute et de chambre basse ; rien ne justifierait leur importation en France (1). Le choix du roi, chez une nation qui est sa propre souveraine, ne saurait imprimer à ses élus un caractère de prééminence sur ceux des colléges électoraux. La chambre des députés peut être dissoute ; mais la chambre des pairs n'est pas dans une situation plus indépendante, puisque le nombre de ses membres peut être grossi presque sans limites. Si celle-ci a le privilége de connaître de certains crimes, de juger les ministres et ses propres membres, celle-là jouit de la prérogative de nommer son président et de voter la première toutes les lois d'impôt. Du reste il n'y a rien à conclure de ce que les articles 14 et 15 nomment la chambre des pairs avant la chambre des députés, puisque c'est précisément à l'égard du pouvoir législatif que celle-ci a l'avantage.

Observons également que depuis la loi du 29 décembre 1831 qui a remplacé l'article 23 de la Charte, on peut dire que l'expression de pair de *France* n'est plus constitutionnelle ; il est au moins difficile de lui trouver un sens raisonnable puisqu'il n'y a pas d'autres pairs que ceux qui siégent à la chambre (V. p. 161).

Article xx. *La chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative.*

(1) La chambre des pairs est qualifiée de *premier corps de l'État* dans le préambule de l'ordonnance du 25 août 1817.

Proposition déjà clairement énoncée dans l'article 14, et par conséquent inutile à reproduire. L'article 20 peut tout au plus donner naissance à des interprétations fâcheuses, parce que la même répétition n'a pas été faite pour la chambre des députés : d'où l'on pourrait induire qu'elle n'est pas, comme la chambre des pairs, *une portion essentielle* de la puissance législative. Heureusement cette conclusion est inadmissible en présence des articles 14, 15, 16, 17, 39 et 40.

Article XXI. *Elle est convoquée par le roi en même temps que la chambre des députés* (1). *La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.*

Ce que j'ai à dire sur la convocation des chambres s'appliquant à toutes deux, trouvera naturellement sa place sous l'article 42, aux termes duquel elle doit avoir lieu chaque année. L'article 21 exige en outre qu'elle soit simultanée pour les deux assemblées, et qu'elle fixe une même époque pour leur réunion. Ce principe trouve sa sanction dans l'article suivant qui en restreint en même temps l'application à la session législative des pairs. On le motive en général sur ce que la chambre inamovible, pouvoir essentiellement modérateur et destiné à maintenir l'équilibre entre les deux autres, n'a point de mission à remplir tant qu'ils ne sont pas en présence. Ajoutons qu'un ministère mal intentionné pourrait exploiter à son profit la faculté de convoquer séparément les deux chambres; peut-être, en effet, chacune d'elles, isolée, privée du contrôle immédiat et de l'influence morale de l'u e, céderait-elle plus facilement aux exigences du gouverne-

(1) L'éditeur officiel a supprimé ici de son chef les mots : *des départemens*. V. art. 14.

ment. Mais tout cela n'a guère d'importance, puisque la volonté d'une chambre ne peut rien sans l'adhésion de l'autre, qu'il faut bien toujours obtenir en définitive.

ARTICLE XXII. *Toute assemblée de la chambre des pairs qui serait tenue hors du temps de la session de la chambre des députés, est illicite et nulle de plein droit, sauf le seul cas où elle est réunie comme cour de justice, et alors elle ne peut exercer que des fonctions judiciaires.*

L'ancien article 26, que celui-ci remplace, ne contenait pas l'exception renfermée dans la disposition finale; en outre, après les mots : *la chambre des députés,* il ajoutait ceux-ci : *ou qui ne serait pas ordonnée par le roi.* Je crois qu'on a bien fait de les supprimer, quoique je n'aperçoive nulle part trace des motifs qui ont dicté la suppression. Cette disposition manquait de clarté. Signifiait-elle que la chambre des pairs ne pouvait se réunir sans convocation de la part du roi? C'était un double emploi avec l'article précédent. Voulait-elle dire qu'outre la convocation générale, un ordre spécial était nécessaire pour chaque séance? C'était placer la chambre dans un état de dépendance ridicule. Peut-être les rédacteurs de la Charte de 1814 songeaient-ils à la circonstance prévue dans le dernier paragraphe de notre article. Quoi qu'il en soit, par suite de la suppression opérée en 1830, il n'y a plus aucun argument à tirer de ce passage pour soutenir que la chambre est inhabile à siéger comme cour judiciaire sans être préalablement saisie par une ordonnance du roi (V. article 28).

La nullité des assemblées tenues en temps inopportun entraîne la nullité des délibérations qui y sont prises, soit qu'elles concernent des projets de loi, soit qu'elles aient

pour objet des adresses ou même le réglement intérieur de la chambre. Cette nullité, dit le texte, a lieu *de plein droit;* ce qui signifierait, en langage de droit privé : sans qu'il soit besoin de la faire déclarer par l'autorité compétente. Mais il n'y a pas d'autorité qui ait mission d'annuler les actes irréguliers du roi ou des chambres : la Charte n'établit point de sénat conservateur ou jury constitutionnaire : donc pas de différence entre les actes nuls de plein droit et les actes simplement nuls. Aux juges seuls appartient d'en repousser l'application quand on les invoque devant eux. Le pouvoir exécutif peut et doit également se dispenser de les exécuter.

Il n'est ici question que de la chambre des pairs; s'ensuivrait-il qu'une assemblée de la chambre des députés, tenue hors du temps de la session de l'autre chambre, fût valable? — Non. On a déjà dit que les sessions des deux assemblées *commencent* et *finissent* en même temps. Si l'article 22, en déduisant la conséquence du principe, ne mentionne qu'une d'entre elles, c'est que son but principal était d'établir une exception exclusivement applicable à cette chambre.

Article xxiii. *La nomination des pairs de France appartient au roi. Leur nombre est illimité : il peut en varier les dignités, les nommer à vie, ou les rendre héréditaires selon sa volonté* (1).

Ce texte est aujourd'hui purement historique. Conformément à l'article 68, il a été soumis, dans la session de

(1) Une ordonnance du 19 août 1815 déclarait héréditaires tous les pairs déjà nommés et ceux qui le seraient à l'avenir. Selon quelques publicistes (Lanjuinais, M. Isambert), cette ordonnance était inséparable de la Charte : j'avoue que je n'aperçois pas le motif de leur décision.

1831, à un nouvel examen dont le résultat a été d'en abroger une partie et de modifier plus ou moins le reste. Les modifications sont renfermées dans la loi du 29 décembre 1831, qui va être le sujet de mes remarques. Je ferai observer avant tout que cette loi a force de disposition constitutionnelle, comme rendue en vertu d'une délégation du pouvoir constituant; il faut en excepter quelques points qu'elle-même a jugé à propos de laisser dans le domaine du pouvoir législatif.

LOI DU 29 DÉCEMBRE 1831; ARTICLE UNIQUE, QUI REMPLACE L'ARTICLE 23 DE LA CHARTE.

§ 1er. *La nomination des membres de la chambre des pairs appartient au roi, qui ne peut les choisir que parmi les notabilités suivantes :*

La mission de réviser l'article 23 conférait aux législateurs des pouvoirs très étendus : il ne s'agissait pas, il est vrai, d'examiner l'utilité d'une seconde chambre; mais ils avaient à décider si cette seconde continuerait de former au milieu de la nation un noyau d'aristocratie héréditaire; si elle émanerait du choix du roi, ou de celui des colléges électoraux. Les électeurs avaient résolu d'avance la première question, en imposant à la majorité des députés l'obligation d'abolir l'hérédité de la pairie. La seconde restait intacte; et toutefois elle semblait préjugée par la suppression de l'hérédité. On reconnaissait qu'il n'existe pas légalement en France de classe privilégiée qui puisse prétendre à une représentation spéciale; il n'y avait pas loin de là à considérer la chambre des pairs comme chargée de représenter les intérêts nationaux aussi bien que la chambre des députés. Cette opinion ne prévalut pas, et l'on préféra attribuer la nomination des pairs

au roi. Voyons pour quels motifs. « La chambre des pairs, disait-on, ne saurait représenter les intérêts généraux du pays. Si telle était sa tâche, elle ferait double emploi avec la chambre élective : autant vaudrait diviser celle-ci en deux sections (1). » Mais cette critique porte en plein sur la chambre des pairs telle qu'on l'a constituée. Le roi n'a-t-il pas déjà une portion du pouvoir législatif assez considérable (V. p. 131) ? Pourquoi lui en donner encore une par l'intermédiaire de la chambre des pairs ? L'examen de cette chambre ne fait-elle pas double emploi avec la sanction royale? Autant vaudrait faire du conseil d'état, devenu inamovible, l'un des trois pouvoirs. Continuons : « Ce n'est pas une seconde délibération qui importe, mais une discussion nouvelle où la même question soit envisagée sous un autre aspect, par des hommes dont la situation *politique* et *sociale* soit différente; qui, renfermés dans une sphère d'*intérêts* et d'*idées* qui leur soit propre, n'obéissent ni aux mêmes *préoccupations* ni aux mêmes *influences*. » Je me trompe fort, ou ce langage décèle l'intention de substituer à l'aristocratie de naissance une autre aristocratie basée sur la fortune et sur des distinctions conférées par le chef de l'état. Il est vrai que les individus qui se trouvent placés dans une pareille situation politique ou sociale, doivent naturellement être dominés par des préoccupations étrangères à l'intérêt public; mais je n'y vois

(1) V. le rapport de M. Béranger (Séance du 20 sept. 1831). Casimir Périer, dans l'exposé de motifs qu'il présenta en sa qualité de président du conseil, disait (Séance du 27 août 1831), raisonnant dans l'hypothèse d'une pairie viagère et élective : « Une chambre des pairs élue, ne représentant plus, à une longue distance de son origine, que les opinions anciennes des électeurs qui l'auraient nommée, à côté des opinions nouvelles de l'autre chambre, serait un contre-sens perpétuel qui provoquerait sans cesse au désordre et à la violence. » Comment n'avait-il pas senti que son objection s'appliquait, à plus forte raison, aux pairs inamovibles nommés par le roi?

aucun avantage. Tout cela me paraît peu conciliable avec le principe que le gouvernement doit être basé sur le vœu et l'intérêt de la nation, et non sur l'avantage des gouvernans. « On ne peut, disait-on encore, considérer la chambre des pairs que comme un pouvoir modérateur chargé de conserver, de maintenir; placé entre le roi et la chambre élective pour prévenir une collision. » Si ce système de pondération doit être admis, il faut convenir que l'organisation actuelle de la chambre des pairs n'est pas de nature à procurer son application complète. Sans doute, lorsque la chambre des députés voudra empiéter sur les attributions du roi, la chambre des pairs choisie par ce dernier s'empressera de les défendre (1). Mais si le contraire arrive, rien ne garantit qu'elle protégera les prérogatives de l'autre chambre : bien plus, si, par impossible, elle se rangeait de son côté, le ministère n'aurait qu'à faire un certain nombre de nominations nouvelles pour briser sa majorité. On aurait pu, jusqu'à un certain point, rendre la chambre des pairs indépendante du roi, en la faisant héréditaire ; mais le remède eût été pire que le mal. Enfin, en y réfléchissant de plus près, on reconnaît que ce système de prétendue pondération, contraire en théorie au principe de la souveraineté nationale, est illusoire en fait, puisque la chambre des députés pourra toujours en définitive obtenir ce qu'elle voudra, au moyen du refus de l'impôt. Pour que le pouvoir intermédiaire eût quelque influence, il faudrait qu'il fût égal aux deux autres : or le roi et la chambre des députés sont immédiatement délégués par la nation, au moins en principe ; la chambre des pairs n'émane que d'un pouvoir secondaire. Qu'on n'ob-

(1) « La chambre des pairs est l'alliée nécessaire de la couronne et son rempart constitutionnel contre les innovations trop hardies. » (Casimir Périer, Séance du 12 oct. 1831.)

jecte pas que les pairs sont des juges, et comme tels doivent être nommés par le roi (art. 48) : les fonctions judiciaires sont ici purement accidentelles; et puis, oublie-t-on que les pairs sont juges des ministres? N'est-il pas bizarre que ces derniers, au moment où une accusation se fera pressentir, aient la faculté de peupler de leurs créatures le tribunal qui doit décider de leur sort? Quoi qu'il en soit il est irrévocablement décidé que la création des pairs appartient au roi, aujourd'hui comme en 1814. Il est juste de faire observer que cette faculté ne peut plus s'exercer avec une latitude purement arbitraire qui aurait permis d'éluder l'abolition de l'hérédité; on l'a sagement circonscrite dans un certain nombre de catégories plus ou moins heureusement imaginées : je vais successivement les passer en revue.

§ 2. *Le président de la chambre des députés et autres assemblées législatives.*

Le président de la chambre des députés est choisi par elle-même, depuis 1830 (art. 37). Auparavant, le gouvernement influait plus ou moins sur sa nomination. Les assemblées législatives qui ont siégé en France sont : l'assemblée nationale constituante, l'assemblée nationale législative, la convention nationale, les conseils des cinq cents et des anciens, le corps législatif, auquel il faut probablement joindre le tribunat et le sénat conservateur, les deux chambres élues pendant les cent jours en vertu de l'acte additionnel, et celles de la restauration. La plupart des hommes qui ont présidé les premières de ces assemblées n'existent plus. Au reste la phrase *et autres assemblées législatives* prouve qu'on a entendu parler non seulement de celui qui préside la chambre des députés au moment où se fait la nomination, mais de tous ceux qui ont été présidens.

§ 3. *Les députés qui auront fait partie de trois législatures, ou qui auront six ans d'exercice. V.* § 25.

Ce paragraphe s'applique même aux députés qui ont fait partie de législatures antérieures à 1830; car on rejeta, dans la discussion, un amendement proposé par M. Vatout (séance du 14 octobre 1831), et tendant à exiger qu'une au moins des trois législatures fût postérieure à la révolution de juillet. On a substitué à dessein le mot *législatures* au mot *élections* qui se trouvait dans le projet de la commission. Il ne suffirait donc pas qu'un député se trouvât élu trois fois, soit parce qu'il aurait été élu par trois colléges simultanément; soit parce que, promu deux fois à des fonctions salariées, il aurait été réélu par ses commettans. Mais il n'est pas nécessaire qu'il ait été élu au commencement de chacune des trois législatures, ni qu'elles aient été successives, ou qu'elles aient duré cinq ans. Au contraire les six années d'exercice dont parle la fin de l'alinéa doivent être continues. — Les députés qui ne satisfont pas aux deux conditions prescrites peuvent néanmoins être nommés pairs, s'ils payent un cens de 3000 fr. (V. § 22).

§ 4. *Les maréchaux et amiraux de France.*

Ici commence la longue série des fonctionnaires à la nomination du gouvernement. Chose bizarre! Le roi lui-même est en quelque sorte chargé de dresser la liste des notabilités parmi lesquelles doit s'exercer son choix! Il est à craindre qu'à l'avenir les places qui procurent l'admissibilité à la pairie, ne soient accordées que sous l'empire de préoccupations politiques plus ou moins conciliables avec le bien du service.

Les maréchaux de France ont été institués par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (art. 48), qui en faisait

des *grands-officiers* de l'empire. Les amiraux l'ont été par une simple ordonnance du 13 août 1830.

§ 5. *Les lieutenans-généraux et vice-amiraux des armées de terre et de mer, après deux ans de grade. V.* § 24.

Les lieutenans-généraux, appelés pendant la révolution et sous l'empire, généraux de division, doivent être réduits à cent d'après une ordonnance du 15 novembre 1830. Il n'y a guère que dix vice-amiraux; mais les officiers de l'armée de mer peuvent encore être appelés à la pairie, comme préfets maritimes ou gouverneurs coloniaux. V. § 9-10. A l'égard des contre-amiraux et des maréchaux de camp, qui occupent le degré immédiatement inférieur dans la hiérarchie militaire, on a inutilement proposé de les admettre dans les catégories.

§ 6. *Les ministres à département. V. art.* 46.

Un ministre *sans portefeuille*, ou en d'autres termes, un ministre qui n'est pas spécialement chargé de quelque branche de l'administration publique, ne peut être nommé pair, eût-il le titre de président du conseil. C'est une garantie, assez faible il est vrai, qu'on ne fera pas quelqu'un ministre, uniquement pour le nommer pair le lendemain. Il eût mieux valu exiger une certaine durée de fonctions (1) : on a en effet des exemples de ministres qui l'ont été trois jours à peine. Ce parti était d'autant plus raisonnable qu'aucune condition particulière de capacité n'est requise pour parvenir au ministère : la faveur du roi peut suffire. Il n'en est pas de même des titres de maréchal, de président de la cour de cassation et de quelques autres auxquels la loi du 29 décembre 1831 n'attache pas non plus des conditions de durée; ils supposent presque nécessairement que

(1) M. His proposait d'ajouter : *après un an d'exercice.*

le titulaire a déjà rempli des fonctions d'un degré inférieur.

Une précaution était encore à prendre. On a vu plus d'une fois, sous la restauration, des ministres, au moment où la majorité les abandonnait, se munir de leur nomination à la pairie, avant de faire retraite. Il convenait donc de mettre un certain intervalle entre la sortie du ministère et l'admissibilité à la chambre des pairs. La proposition en fut faite dans la discussion par un député, M. Fiot. M. Béranger la combattit : « Il peut être urgent, objecta-t-il, qu'un ministre passe, pendant une session, de l'une à l'autre chambre, pour y appuyer de son influence un projet de loi. » Cette objection ne me paraît guère sérieuse : les ministres ont leur entrée dans les chambres et peuvent s'y faire entendre quand ils veulent (art. 46). S'ils n'ont pas la majorité dans celle des pairs, ils peuvent recourir à des créations nouvelles; ce qui est plus sûr que de se contenter de leur vote personnel.

§ 7. *Les ambassadeurs, après trois ans, et les ministres plénipotentiaires, après six ans de fonctions. V.* § 24.

Les ministres plénipotentiaires sont au fond de véritables ambassadeurs, moins quelques différences d'étiquette qui disparaîtront sans doute quand les relations diplomatiques reprendront leur véritable caractère : c'est-à-dire quand les ambassadeurs représenteront les nations, non les cours; quand on les choisira parmi les hommes d'état, non parmi les hommes titrés. Les termes du § 7 excluent les envoyés, les ministres non plénipotentiaires, les chargés d'affaires, les résidens, etc.

§ 8. *Les conseillers d'état, après dix ans de service ordinaire. V.* § 24.

L'aptitude qui est ici conférée aux conseillers d'état en

service ordinaire, est une raison nouvelle de déterminer légalement les attributions de ces fonctionnaires, et de leur donner enfin l'indépendance par l'inamovibilité. (Voir l'art. 49.)

§ 9. *Les préfets de département et les préfets maritimes, après dix ans de fonctions* (V. § 24).

Fonctionnaires amovibles comme les précédens. Les préfets de département, au nombre de 86, ont été institués par la loi du 28 pluviose an VIII. Leurs fonctions, incompatibles avec la députation (Loi du 19 avril 1831, article 64), sont ici déclarées compatibles avec la pairie. Cette différence, dont je n'aperçois pas le motif, me paraît peu propre à donner de l'indépendance aux préfets, puisque leur intérêt les portera naturellement à mériter le choix du gouvernement, et à mépriser celui des colléges électoraux, qui les forcerait à donner leur démission. Les préfets maritimes ont été établis par un simple arrêté des consuls, du 7 floréal an VIII. Ils sont au nombre de cinq.

§ 10. *Les gouverneurs coloniaux, après cinq ans de fonctions* (V. § 24).

Cinq ou six fonctionnaires amovibles ne méritaient pas une catégorie à part. Ils sont ordinairement pris parmi les officiers de marine, à qui les paragraphes 4, 5 et 9 ouvrent déjà l'entrée de la chambre. C'est d'ailleurs une assez mauvaise école pour former des législateurs que l'administration des colonies.

§ 11. *Les membres des conseils généraux électifs, après trois élections à la présidence* (V. § 25).

et alinéa nous rapproche de la candidature populaire, puisque les conseillers généraux sont élus, pour neuf ans, par les citoyens portés sur la liste du jury (Loi du 22 juin

1833, art. 3), parmi les contribuables payant 200 francs d'impôt direct dans le département (art. 4). Ils nomment leur président (art. 12), à la majorité absolue des voix, pour la durée de chaque session. L'élection, deux fois renouvelée, confère l'aptitude à la pairie. Les membres qui n'en ont pas été honorés sont réputés *incapables*, à moins toutefois qu'ils ne payent 3000 francs de contributions directes. (V. § 21). Les conseils généraux antérieurs à la loi du 22 juin 1833 n'ayant pas été électifs, leurs membres ne sont point compris dans cette catégorie, non plus que ceux des conseils d'arrondissement pour lesquels la même loi se contente d'un cens moins élevé (art. 23).

§ 12. *Les maires des villes de trente mille âmes et au dessus, après deux élections au moins comme membres du corps municipal, et après cinq ans de fonctions de maire* (V. § 25).

D'après le tableau annexé à l'ordonnance du 11 mai 1832, il n'y a en France que seize communes ayant une population agglomérée de plus de trente mille habitans, sans compter Paris qui n'a pas de maire particulier. Dans ces communes, le maire est choisi par le roi (Loi du 21 mars 1831, art. 3), dans le sein d'un conseil municipal de trente-six membres (art. 9), qui sont eux-mêmes élus par une assemblée électorale à laquelle sont appelés les 1150 plus imposés, plus 30 par 1000 habitans au-dessus de 30,000, et en outre un assez grand nombre de *capacités* (art. 11). Cette assemblée se partage en un nombre de sections tel que chacune ait, au plus, quatre conseillers à nommer (art. 44). Il peut arriver de la sorte que chacun d'eux obtienne assez peu de voix comparativement à la population totale ; on a donc bien fait d'exiger une double élection. La seconde est d'ail-

leurs une preuve que les électeurs confirment le choix fait par le roi ; ce choix même doit être renouvelé, puisque les maires sont nommés pour trois ans seulement (art. 4), et que la loi du 29 décembre exige cinq ans de fonctions.

§ 13. *Les présidens de la cour de cassation et de la cour des comptes.*

Les paragraphes 13 à 18 renferment les notabilités tirées de l'ordre judiciaire. Les deux cours dont il est ici question, ont chacune un premier président et trois présidens de chambre (1).

§ 14. *Les procureurs généraux près ces deux cours, après cinq ans de fonctions en cette qualité* (V. § 24).

Candidats amovibles.

§ 15. *Les conseillers de la cour de cassation et les conseillers maîtres de la cour des comptes, après cinq ans, les avocats généraux près la cour de cassation, après dix ans d'exercice* (V. § 24).

La cour de cassation a 45 conseillers et 6 avocats généraux ; la cour des comptes 18 conseillers maîtres ; elle renferme en outre un grand nombre de conseillers référendaires sans voix délibérative : on n'a pas jugé à propos de les admettre.

§ 16. *Les premiers présidens des cours royales, après cinq ans de magistrature dans ces cours* (2). (V. § 24.)

(1) Je dois faire observer une fois pour toutes que l'effectif de chaque catégorie se compose des fonctionnaires *actuellement* en place, et en outre, de ceux que leur destitution ou leur démission n'empêche pas de satisfaire aux conditions voulues.

(2) Il y a vingt-sept cours royales.

Ainsi, pour pouvoir être nommé pair, il faut qu'un premier président ait fait partie d'une cour en qualité de conseiller, de président de chambre, ou même de membre du parquet. — Les simples présidens de chambre ne sont pas admis, fût-ce après 10 ans de service : cependant les avocats généraux à la cour de cassation, dont la situationest moins indépendante, sont appelés par le paragraphe précédent.

§ 17. *Les procureurs généraux près les mêmes cours, après dix ans de fonctions* (V. § 24).

Ici la durée des fonctions compense l'amovibilité. Toutefois si de longs services peuvent passer, jusqu'à un certain point, pour un signe de capacité, ils ne sont pas une garantie d'indépendance quand il s'agit d'un fonctionnaire amovible : on lui donne au contraire un intérêt de plus à se maintenir long-temps dans les bonnes grâces du pouvoir.

§ 18. *Les présidens des tribunaux de commerce dans les villes de trente mille âmes et au dessus, après quatre nominations à ces fonctions* (V. § 25).

Les juges de commerce sont élus par des commerçans notables dont la liste est dressée par le préfet (Code de commerce, art. 618). Cette liste doit contenir au moins 40 noms dans les villes de 30,000 habitans, et s'accroître d'une unité par mille habitans en sus (art. 619). Le président est âgé de 40 ans et pris parmi les anciens juges (art. 620). Comme il est nommé pour deux ans (art. 622), et ne peut être réélu qu'après un an d'intervalle (art. 623), il est difficile que les dix-sept personnes (V. § 12) comprises dans la catégorie du § 18 soient âgées de moins de 50 ans.

Les présidens des tribunaux civils, même dansles arrondissemens où ils jugent les affaires commerciales, faute

de tribunal de commerce (art. 640), ne sont point appelés par le présent alinéa, puisqu'il parle de juges électifs et renouvelés à diverses reprises dans leur charge. A l'égard des simples juges de commerce, ils ont seulement une *demi-aptitude*, qui ne peut être complétée que par un cens de 3000 francs (V. § 22).

Les catégories tirées de l'ordre judiciaire donnent prise à la critique, comme consacrant des distinctions hiérarchiques contraires à l'indépendance de la magistrature. Je reviendrai sur ce point à l'occasion de l'article 49.

§ 19. *Les membres titulaires des quatre académies de l'institut.*

La convention nationale, par la loi du 3 brumaire an IV, divisa l'*institut national des sciences et des arts* en trois classes : la première pour les sciences physiques et mathématiques, la seconde pour les sciences morales et politiques, la troisième pour la littérature et les beaux arts. Mais cette organisation, jusqu'à ce jour la seule légale, ne fut pas long-temps respectée. Un arrêté consulaire du 3 nivose an XI composa l'institut de quatre classes : la première pour les sciences physiques et mathématiques, la seconde pour la langue et la littérature françaises; la troisième pour l'histoire et la littérature ancienne, la quatrième pour les beaux arts. Cet arrêté était doublement illégal : d'abord parce qu'il substituait à la classe des sciences morales et politiques, une classe d'histoire et de littérature ancienne; ensuite parce qu'il faisait de la troisième classe deux classes nouvelles. Une ordonnance du 21 mars 1816 accrut l'illégalité en ressuscitant les vieilles dénominations d'académie française, d'académie des inscriptions, etc. Enfin une autre ordonnance du 26 octobre 1832 a manifesté l'intention de remettre en vigueur la loi

du 3 brumaire an IV, en instituant une académie des sciences morales et politiques ; mais outre qu'elle n'est pas conforme à la loi dans ses détails, elle laisse subsister l'académie des inscriptions et belles lettres, de sorte que le nombre légal de trois classes ou académies est porté à cinq. Il n'y a qu'une loi qui puisse débrouiller ce chaos de dispositions législatives ou ministérielles. En attendant je dois faire ressortir deux conséquences du texte qui nous occupe : la première, c'est que les pairs ne peuvent être pris que dans quatre académies, et non dans la cinquième ; c'est-à-dire celle des inscriptions et belles lettres, dont l'existence n'est pas basée sur la loi. Le nombre des candidats est ainsi réduit à 175 environ ; il serait seulement de 144, si la loi de brumaire était scrupuleusement appliquée. Une autre conséquence, c'est que les académiciens libres ou honoraires, et les correspondans, ne sont pas admissibles.

§ 20. *Les citoyens à qui, par une loi, et à raison d'éminens services, aura été nominativement décernée une récompense nationale.*

Cet alinéa exige la réunion de quatre circonstances : qu'il y ait récompense et non simple indemnité ; que cette récompense soit nominativement décernée et non collectivement, comme le serait par exemple une récompense accordée en vertu de la loi du 13 décembre 1830 ; qu'elle soit décernée par une loi et non par une ordonnance. Enfin il ne suffirait pas que la loi se servît du mot récompense ; il faut qu'il y ait eu des services véritables, des actes de dévouement faits avec intention d'être utile au pays : un malheur accidentel n'est pas un service, alors même qu'il épargne à la nation de plus grands malheurs. Il peut mériter des secours, non des récompenses.

§ 21. *Les propriétaires, les chefs de manufacture et de maison de commerce et de banque, payant trois mille francs de contributions directes, soit à raison de leurs propriétés foncières depuis trois ans, soit à raison de leurs patentes depuis cinq ans, lorsqu'ils auront été pendant six ans membres d'un conseil général ou d'une chambre de commerce* (V. § 25).

Cette catégorie et la suivante comprennent les citoyens dont la *notabilité* repose sur une fortune considérable. Si l'on admet que les riches doivent, en cette seule qualité, avoir une part du pouvoir législatif, au moins devrait-on modifier les conditions d'éligibilité à la chambre des députés, lesquelles sont entièrement fondées sur une base semblable. Quoi qu'il en soit il faut se féliciter de ce que la restriction qui termine l'alinéa a été ajoutée au projet de la commission. Les grands propriétaires seront obligés de mériter la confiance de leurs concitoyens, et d'acquérir quelque expérience en matière d'administration, avant de prétendre à la dignité de pair. Malheureusement l'épithète *électifs* ne se retrouve pas ici comme dans le paragraphe 11, appliquée aux conseils généraux. C'est peut-être la suite d'une inadvertance, mais il n'en résulte pas moins que les propriétaires nommés sous la restauration membres des conseils généraux, sont compris dans la 21e catégorie. La loi veut que le cens de 3000 francs remonte à plusieurs années, sans doute pour s'assurer de la stabilité de la fortune qui rend admissible à la pairie. Le délai est plus long à l'égard des commerçans parce qu'ils sont exposés à des chances plus diverses que les propriétaires fonciers. Au reste, comme la qualité de pair est conférée à vie, une fois qu'on en est revêtu, il importe peu qu'on cesse de payer 3000 francs d'impôt.

Les chambres de commerce dont il est ici question sont

élues par une assemblée composée de leurs propres membres, des juges de commerce, et de quelques notables choisis par les uns et les autres (Ordon. du 16 juin 1832, art. 1). Il existe d'autres conseils analogues, tels que les chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers, qui sont fondées sur une disposition légale (Loi du 22 germinal an XI, art. 1); un conseil général, et un conseil supérieur de commerce, etc.; mais notre texte n'en parlant pas, leurs membres ne peuvent être élus pairs, quel que soit leur cens.

§ 22. *Les propriétaires, les manufacturiers, commerçans ou banquiers, payant trois mille francs d'impositions, qui auront été nommés députés ou juges des tribunaux de commerce, pourront aussi être admis à la pairie, sans autre condition.*

Cet alinéa n'est au fond qu'une partie du précédent; mais, qu'on l'ait fait ou non à dessein, sa rédaction est différente en quelques points. Ainsi, la nature des contributions n'y est pas mentionnée, non plus que leur origine; on n'y exige point que le cens remonte à plusieurs années, et l'induction qu'on peut tirer de ce silence est fortifiée par l'addition des mots *sans autre condition.*

En embrassant d'un coup d'œil les vingt-une catégories que nous venons de parcourir, on voit que six sont consacrées aux fonctionnaires administratifs; six à ceux de l'ordre judiciaire; trois aux fonctionnaires électifs; deux aux officiers de l'armée; deux aux propriétaires qui réunissent quelques conditions accessoires; une aux notabilités scientifiques et littéraires; une aux citoyens que la loi a déjà récompensés pour d'éminens services. — Aucune n'admet nominativement les ecclésiastiques; mais rien ne

les empêche (1) d'entrer à la chambre des pairs, soit comme députés (§§ 2, 3 et 22), soit comme membres de l'Institut (§ 19), soit comme ayant mérité une récompense nationale (§ 20). Il est impossible de fixer d'une manière certaine le nombre total des individus que comprend l'ensemble des catégories. Il serait même difficile de dresser une liste complète de tous ceux qui sont, à une époque donnée, aptes à être nommés pairs. Le parti que prendra le plus souvent le ministère, sera d'appeler d'avance aux fonctions désignées par la loi les personnes sur lesquelles il aura jeté les yeux.

§ 23. *Le titulaire qui aura successivement exercé plusieurs des fonctions ci-dessus, pourra cumuler ses services dans toutes, pour compléter le temps exigé dans celle où le service devrait être le plus long.*

L'application de cette règle n'offre pas de difficultés. Seulement, dans l'hypothèse des paragraphes 12 et 21, où quelques conditions spéciales doivent concourir avec une certaine durée de fonctions, il faut examiner si le titulaire satisfait à ces conditions, avant d'additionner entre elles les diverses fonctions qu'il a remplies, ainsi que l'autorise le vingt-troisième alinéa. Par exemple, il ne suffirait pas qu'un citoyen eût été trois ans maire et deux ans premier président d'une cour royale, s'il n'avait pas été deux fois élu membre d'un conseil municipal (§ 12). — Aucun cumul n'est permis à l'égard des conditions prescrites par les §§ 3 (1re partie) 11 et 18. Ainsi, un député qui a fait partie de deux législatures, ne peut se prévaloir de ce qu'il a été élu président d'un conseil général, ou nommé deux

(1) Le contraire a été dit à la tribune par M. Dupin aîné; peut-être parce qu'il se souvenait d'avoir fait repousser (Séance du 15 octobre 1831) un amendement qui admettait les archevêques, évêques et présidens de consistoire.

fois président d'un tribunal de commerce dans une ville de 30,000 habitans, pour prétendre qu'il doit figurer parmi les notabilités. La faculté de cumuler n'est pas mieux accordée au titulaire qui n'a pas exercé *successivement* les diverses fonctions sur lesquelles il fonde son admission ; ainsi le citoyen qui a été *simultanément*, pendant cinq ans, député et procureur général près d'une cour royale, ne peut être nommé pair, bien qu'il pût l'être, s'il avait exercé ces deux fonctions à des époques distinctes.

§ 24. *Seront dispensés du temps d'exercice exigé par les paragraphes* 5, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 *et* 17 *ci-dessus, les citoyens qui ont été nommés, dans l'année qui a suivi le* 30 *juillet* 1830, *aux fonctions énoncées dans ces paragraphes.*

Disposition transitoire aussi bien que la suivante : avec cette différence que son application n'est pas limitée à une époque déterminée. Il en résulte une sorte de privilége pour les individus qui se trouvent dans l'hypothèse prévue. La circonstance qu'ils ont été *un* jour en place suffit pour les inscrire définitivement sur la liste, alors même que le motif de la dispense ne subsistera plus. Ce motif était la crainte de mettre dans l'embarras le nouveau gouvernement, dont les choix auraient été en quelque sorte restreints aux fonctionnaires de Charles X, pour la plupart des catégories.

§ 25. *Seront également dispensées, jusqu'au* 1er *janvier* 1837, *du temps d'exercice exigé par les paragraphes* 3, 11, 12, 18 *et* 21 *ci-dessus, les personnes nommées ou maintenues depuis le* 30 *juillet* 1830, *aux fonctions énoncées dans ces cinq paragraphes.*

Je ne m'arrêterai pas sur cet alinéa qui sera bientôt dépourvu d'intérêt. Je me borne à faire observer qu'il n'est

point question dans les §§ 3 (1re partie), 11 et 18, d'un certain *temps d'exercice*, mais bien de conditions d'une nature particulière.

§ 26. *Ces conditions d'admissibilité à la pairie pourront être modifiées par une loi.*

Donc, tout ce qui suit n'est pas susceptible de l'être; non plus que le principe qui attribue au roi le choix des pairs dans de certaines limites. Aussi eût-il mieux valu renvoyer à la loi, comme on l'a fait dans l'article 32, le soin d'entrer dans le détail des conditions, plutôt que d'introduire dans la Charte une longue énumération qui peut varier d'une année à l'autre. — Telle qu'elle est, cette disposition est fort importante, parce qu'elle consacre assez nettement la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif. (V. p. 118). Ce n'est pas sans doute dans cette vue qu'on l'a introduite dans la loi. On a surtout voulu que les diverses fonctions énumérées plus haut ne reçussent pas de leur mention dans un article de la Charte une espèce d'immutabilité constitutionnelle, bien que la plupart ne soient basées que sur des lois, quelques unes même sur de simples ordonnances (1). Cette considération est plausible; mais il en est une autre qui l'est bien davantage à mes yeux. La pairie n'est point constituée définitivement : un système mixte qui n'est ni une aristocratie pure ni une représentation populaire, ne peut subsister toujours. On sentira tôt ou tard la nécessité de donner de la considération à un corps qu'on destine à servir de contre-poids entre les deux principaux pouvoirs de l'État. Pour cela, il faut rendre son origine populaire, en substituant à une liste de fonctionnaires la plupart amovibles, une liste de candidats dressée par les colléges électoraux. On exi-

(1) V. le rapport de M. Béranger.

gerait, au besoin, un âge plus avancé, ou des conditions de capacité. De cette manière, la chambre des pairs, tenant par son origine aux deux pouvoirs entre lesquels elle doit maintenir l'équilibre, remplirait sa mission, qui est d'apporter de la maturité dans les opérations législatives. Sans doute ce système ne satisferait pas toujours pleinement ni les électeurs qui choisiraient les candidats, ni le roi qui ferait le choix définitif; mais c'est le plus tolérable qu'on puisse adopter dans l'impossibilité où l'on se trouve de rendre la chambre des pairs élective par une loi ordinaire.

§ 27. *Les ordonnances de nomination de pairs seront individuelles. Ces ordonnances mentionneront les services, et indiqueront les titres sur lesquels la nomination sera fondée.*

Si l'on a voulu, en exigeant qu'une ordonnance spéciale soit consacrée à chaque nomination, empêcher le renouvellement des *fournées* de pairs dont la restauration a offert de fréquens exemples, il faut convenir que le remède est bien illusoire. L'expérience l'a déjà prouvé. Deux *fournées* ont eu lieu depuis la loi du 29 décembre 1831 : l'une, le 11 octobre 1832, composée de soixante-deux pairs; l'autre, le 11 septembre 1835, composée de trente seulement. La disposition finale du paragraphe est plus réellement utile, si toutefois elle est fidèlement exécutée; jusqu'ici, je crois fermement qu'elle ne l'a pas été. Avant de le démontrer, déterminons-en le sens et la portée. On doit mentionner les *titres* et les *services;* mais quels sont ces titres et ces services? Les titres ne sont autre chose que les diverses fonctions ou qualités énumérées dans les catégories. Quelquefois ces fonctions constituent un titre suffisant (V. par exemple, le § 19); quelquefois les *services* du titulaire doivent avoir duré un certain temps (V. § 23): alors il ne faut

pas seulement indiquer les titres, il faut aussi mentionner les services(1), autrement l'ordonnance ne constaterait pas par elle-même que le nouveau pair réunit toutes les conditions principales et accessoires prescrites pour figurer dans la catégorie d'où il a été tiré. Il n'est pas moins nécessaire, pour la même raison, d'énoncer si le nouveau pair se trouve dans l'hypothèse du § 23 qui l'autorise à cumuler les services de différente nature, ou dans une des exceptions prévues par les §§ 24 et 25.

Les ordonnances du 11 octobre 1832 portent seulement l'indication du titre (2) et ne satisfont point à l'autre condition, car la formule générale qui les précède : *considérant les services rendus à l'État par N.*, est absolument insignifiante. Dans celles du 11 septembre 1835, on a ajouté l'indication de la catégorie d'où le nouveau pair était sorti, mais cette addition, utile en elle-même, ne fait que mieux ressortir l'inexécution du § 27. Voici, selon moi, comment devrait être conçue la nomination d'un pair choisi, par exemple, dans l'avant-dernière catégorie dont les conditions sont assez compliquées : Vu le § 21 de la loi du 29 décembre 1831, attendu que N., chef de telle manufacture, paye 4000 francs de contributions directes, dont 2000 à raison de ses propriétés foncières depuis quatre ans, et 2000 à raison de sa patente depuis huit; qu'il a fait partie du conseil général de tel département pendant huit ans (la date de la nomination serait indispensable, s'il y avait lieu d'invoquer l'excep-

(1) On a prétendu qu'il était ici question de services particuliers, dans le sens du § 20, et indépendamment des autres conditions générales; mais si telle avait été la pensée du législateur, il ne se serait pas servi d'une expression aussi vague. Le véritable sens est déterminé, selon moi, par le paragraphe 25.

(2) Il en est même une qui ne mentionne ni titres, ni services : elle se trouve au n° 4415 du Bulletin des lois.

tion du § 25) ; N., est nommé membre de la chambre des pairs. Dans le cas où il y aurait eu plusieurs fonctions successives dont la réunion serait nécessaire pour l'aptitude du candidat, il faudrait énoncer la date et la durée de chacune. — Malheureusement on sent ici, comme en beaucoup d'autre points, le défaut d'une sanction pour forcer le gouvernement à accomplir ses obligations. Toutefois, en l'absence d'un corps chargé d'annuler les actes contraires à la Charte, la chambre des pairs, intéressée à ce qu'un homme sans mission légale ne vienne pas siéger dans son sein, doit refuser d'admettre tout nouvel élu qui ne serait pas porteur d'une ordonnance de nomination régulière, ou qui ne justifierait pas qu'il est compris dans l'une des catégories.

§ 28. *Le nombre des pairs est illimité.*

Cette proposition, rapprochée de tout ce qui précède, est d'une inexactitude palpable. Il fallait dire : le choix du roi n'a d'autres limites que celles qui résultent des conditions d'admissibilité fixées par la loi. Ces limites sont, il est vrai, fort larges, car elles laissent encore au roi la faculté de faire plus d'un millier de pairs, mais elles n'en existent pas moins, et il ne serait pas permis de les franchir si, par impossible, les catégories venaient à être épuisées. La latitude qu'on donne au gouvernement a pour but de lui procurer le moyen de briser la majorité de la chambre des pairs, en y introduisant un certain nombre de membres favorables à l'opinion de la minorité. Mais il faut avouer qu'on a fait ainsi la critique la plus forte possible de l'utilité d'une seconde chambre : car, si son opposition est avantageuse, pourquoi se réserver le moyen de la paralyser? N'est-ce pas là élever un obstacle uniquement pour se donner le plaisir de le détruire? On aurait dû s'apercevoir plus tôt que la chambre

des députés, comme chargée de représenter l'opinion publique, doit toujours finir par triompher, et qu'en effet elle en a toujours le moyen en refusant les subsides. Le droit d'altérer la composition d'une chambre et le droit de dissoudre l'autre, ne s'expliquent bien que dans le système d'une monarchie préexistante en vertu d'un droit particulier, et qui, tout en consentant à partager l'exercice de son pouvoir, doit prendre les mesures nécessaires à sa conservation. Au reste, le remède d'une création de pairs peut souvent être inefficace : l'esprit de corps se gagne vîte, et si les nouveaux élus vont grossir la majorité récalcitrante, elle ne pourra être brisée que par une nouvelle promotion plus nombreuse que la première, et qui rendra encore plus difficile l'emploi du même moyen. On a dit que la responsabilité ministérielle est une garantie contre l'abus des *fournées* de pairs ; il me semble que l'on tourne ainsi dans un cercle vicieux ; car certes, ce ne seront pas les pairs de la nouvelle promotion qui condamneront les ministres pour l'avoir faite ; au moins devraient-ils être forcés de s'abstenir. — La loi de 1831, même en repoussant tout *maximum*, aurait dû fixer un *minimum*. Il convient qu'une des deux chambres ne soit pas trop faible en nombre, comparativement à l'autre. (V. constitut. du sénat., art. 6).

§ 29. *Leur dignité est conférée à vie* (1) *et n'est pas transmissible par droit d'hérédité.*

L'inamovibilité équivaut en quelque sorte à l'irresponsabilité; aussi n'y attacherait-on aucun prix si les fonctionnaires étaient électifs. Jamais on ne l'a réclamée en fa-

(1) Elle peut toutefois s'éteindre par démission et par condamnation à une peine emportant mort civile ou dégradation civique.

veur des députés, des conseillers municipaux et des juges de commerce. Mais une fois posé le principe que la nomination en appartient au gouvernement, il faut bien reconnaître que l'inamovibilité est indispensable, comme protection contre l'arbitraire ministériel, et comme garantie d'indépendance. L'hérédité, à ne la considérer que sous ce point de vue, offrirait certainement le même avantage, et à un plus haut degré, si trop d'absurdités n'étaient renfermées dans ce seul mot. Créer des législateurs héréditaires, ce serait établir un corps qui, toutes les fois qu'il ne jugerait pas à propos de combattre le gouvernement pour se donner de l'importance, soutiendrait nécessairement des principes contraires à l'intérêt général; ce serait déclarer que la confiance dont est investi un mandataire public doit forcément passer à toute sa descendance; ce serait reconnaître que le génie et la capacité se transmettent sans interruption possible par la génération. Je ne parle pas des abus accessoires, tels que les majorats et les honneurs qui seraient le complément obligé d'une pairie héréditaire. Les électeurs de la chambre de 1831 ont donc sagement fait d'imposer à leurs mandataires l'obligation d'abolir l'hérédité de la pairie. Cette précaution n'était pas inutile, car le ministère penchait à adopter un système différent; et Casimir Périer, en présentant le projet de loi, ne dissimula point qu'il sacrifiait son opinion particulière à la manifestation prononcée de l'opinion publique.

§ 3o. *Ils prennent rang entre eux par ordre de nomination.*

Excepté les princes du sang qui siégent immédiatement après le président (article 26). De pareilles minuties ne méritaient pas de trouver place dans la constitution d'un grand peuple. Rien d'analogue ne se voit d'ailleurs

dans la section consacrée à la chambre des députés. C'est un pur vestige de l'ancien article 23 qui autorisait le roi à *varier les dignités* des pairs, et à mettre ainsi entre eux une inégalité qui répugne assez au mot *pairie* (1). L'ordonnance du 19 août 1815 établissait en effet une espèce de hiérarchie suivant le titre *sous lequel* était instituée *chaque* pairie (article 5). Les divers titres étaient ceux de duc, de marquis, de comte, de vicomte et de baron (art. 6) (2). (V. l'ordonnance du 31 août 1817, pour l'application.) Dans les occasions solennelles il devait être préparé, dans le lieu des séances, des bancs séparés pour chaque ordre de titres (Ordonnance du 25 août 1817, n° 2687, article 13); les premières places de ces bancs étaient réservées de droit aux pairs ecclésiastiques (article 14). On a bien fait de supprimer toute distinction entre des législateurs qui font partie de la même assemblée et ont des droits identiques. On aurait mieux fait encore de permettre à chacun d'eux de se placer à son gré auprès de ceux de ses collègues qui partagent les mêmes opinions politiques, selon l'usage adopté à la chambre élective ; usage favorable à la liberté et à la tranquillité des délibérations, et que sans doute la cham-

(1) Cette faculté est abrogée, car elle n'est point accordée par la présente loi *qui remplace l'article 23 de la Charte.* V. la rubrique (p. 170).

(2) Ces dispositions montrent clairement l'intention de faire de la chambre des pairs un corps chargé de représenter la noblesse ancienne et nouvelle : cette intention se voit encore mieux dans l'art. 3 de l'ordonnance du 25 août 1817 ainsi conçu : « Les lettres-patentes portant collation des titres de pairie, contiendront :..... 5° La concession du droit exclusif de placer les *armoiries* sur un manteau d'azur doublé d'hermine, et de les timbrer d'une *couronne de pair*, ou bonnet d'azur cerclé d'hermine et surmonté d'une houppe d'or. — Les pairs se qualifiaient d'ailleurs réciproquement de *seigneuries*, de *nobles* pairs, etc.

bre des pairs pratique elle-même le plus souvent. Je suis également fâché qu'on dise la *dignité* de pair (§§ 29 et 31), et les *fonctions* de député (Loi du 19 avril 1832, art. 64): on semble ainsi supposer entre les deux chambres une disproportion qui n'existe point (V. p. 166).

§ 31. *A l'avenir, aucun traitement, aucune pension, aucune dotation, ne pourront être attachés à la dignité de pair.*

La loi du 19 avril 1831 dispose pareillement que les députés ne reçoivent ni indemnité, ni traitement (article 67). Cependant il est généralement admis que tout citoyen qui consacre son temps à l'Etat, doit obtenir en retour de ses services une récompense convenable. Bien mieux, si ses revenus personnels sont trop faibles, il est indispensable de subvenir à son entretien : sinon, il serait obligé d'abandonner ou de négliger son emploi afin de pourvoir à son existence. Pourquoi les législateurs seraient-ils exclus de la règle commune? Est-ce parce que leurs fonctions sont les plus importantes et les plus difficiles de toutes? On peut affirmer que le nombre des hommes véritablement capables de les remplir est très petit; que sera-ce si on en retranche tous les individus hors d'état de s'y livrer sans que leurs intérêts particuliers en souffrent? Il n'y aura plus que des riches proprement dits qui pourront prétendre à représenter des départemens éloignés et consentir à abandonner leur famille et leurs affaires pendant six mois de l'année pour aller faire des lois à Paris. Les personnes comprises dans les §§ 11, 12, 18, 19 et 20 de notre article seront le plus souvent dans ce cas. Si des citoyens d'une fortune médiocre acceptent la pairie, ils chercheront à obtenir un emploi en échange de l'indemnité que la loi leur refuse; de là un moyen de corruption facile à exploiter. S'ils sont déjà fonctionnaires, ils ne pourront accepter la pairie qu'en conservant leurs

places, ce qui aura le double inconvénient de les rendre plus ou moins dépendans du ministère, et de les exposer à s'acquitter fort mal des missions diverses dont ils se trouveront chargés. C'est donc bien mal à propos que la constitution interdit d'attacher une *indemnité aux fonctions législatives* : elle eût dû se borner à fixer le maximum de cette indemnité. Heureusement que le mal peut être corrigé en ce qui touche la chambre des députés, quoiqu'on puisse toujours argumenter du système irréconciliablement adopté pour la pairie, afin de s'y opposer.

Si je critique le § 31 en tant qu'il défend de donner un *traitement* égal pour tous, et qu'il ne serait permis de retirer ni de suspendre sous aucun prétexte, je ne puis qu'approuver la prohibition d'attribuer des *pensions* arbitrairement à tels ou tels. Les *dotations*, non plus que les majorats (V. l'article 62), ne pouvaient survivre à l'hérédité (1). Il est fâcheux qu'on n'ait pas senti que des institutions destinées à perpétuer l'éclat d'un corps aristocratique n'ont rien de commun avec le salaire destiné à entretenir des fonctionnaires utiles, et que la suppression des unes n'impliquait point la suppression de l'autre. Les mots *à l'avenir* qui se trouvent ici comme si les autres dispositions de la loi s'appliquaient au passé, annoncent qu'on n'a pas entendu toucher aux dotations que les pairs nommés avant 1832 avaient pu recevoir, sous la restauration ou même sous l'empire, en qualité de sénateurs. Ce qui suppose, par parenthèse, qu'ils ont dû continuer de faire partie de la chambre, même depuis la révision de

(1) Aux termes de l'ordonn. du 25 août 1817, nul, excepté les ecclésiastiques, ne pouvait prétendre à la pairie s'il ne constituait préalablement un majorat (art. 1). Il fallait que les biens dont ce majorat était composé produisissent un revenu net de 30,000 fr. pour les ducs; de 20,000 pour les marquis et comtes; de 12,000 pour les vicomtes et barons (art. 2).

l'article 23 (V. article 68). Ces dotations ont été inscrites sur le livre des pensions, en vertu de la loi du 28 mai 1829. Elles figurent au budget de 1830 pour une somme de 1,784,000 fr., sans y comprendre les pensions affectées aux anciens sénateurs et à leurs veuves, et à celui de 1836 pour 1,161,000 fr. La différence de ces deux sommes provient de l'annulation des créations de pairs faites par Charles X, et des démissions qui ont suivi la révolution de juillet (V. loi du 21 avril 1832, article 4). L'article 5 de cette dernière loi abroge une partie de la loi de 1829. On finira par l'abroger complétement : il ne faut pas qu'une moitié de la chambre soit pensionnée et l'autre non. D'ailleurs, la plupart de ces pensions, récompenses de services rendus à l'ancien gouvernement, ont été données à des hommes qui n'en ont pas besoin, puisqu'ils ont été obligés, pour arriver à la chambre, de constituer des majorats d'une valeur considérable.

ARTICLE XXIV. *Les pairs ont entrée dans la chambre à vingt-cinq ans et voix délibérative à trente ans seulement.*

Une des conséquences du système de l'hérédité était de mettre sur la liste des pairs des enfans au berceau ou au collége. Il fallait bien fixer l'âge auquel ils seraient appelés à prendre une part réelle à la confection des lois. On jugea convenable de les astreindre à une espèce de stage de cinq ans pour les habituer d'avance aux discussions législatives. Mais cette disposition, fort raisonnable en elle-même, est absolument insignifiante depuis la suppression de l'hérédité. Les pairs doivent être choisis parmi des hommes qui réunissent certaines conditions de capacité; s'ils satisfont à ces conditions, il est bien inutile de les soumettre en outre à un stage préliminaire de cinq ans. D'ail-

leurs il est assez difficile d'entrer dans les catégories avant l'âge de 30 ans; et si le cas venait à se présenter, le gouvernement ne serait guère intéressé à introduire dans la chambre un pair dont le suffrage serait nul jusqu'à ce qu'il eût atteint l'âge légitime. Evidemment il fallait soumettre l'article 24 à la révision que devait subir l'article 23. Toutefois, il a encore une application réelle dans le seul cas où l'hérédité a été conservée, celui de l'article 26. — Aujourd'hui on peut être député au même âge auquel on peut être pair avec voix délibérative (article 32). On ne voit pas en effet quel motif ferait exiger une plus grande maturité pour siéger dans une chambre que pour participer aux délibérations de l'autre. Les auteurs de la Charte de 1814, par défiance de l'origine populaire de la chambre des députés, n'avaient pas voulu qu'on pût y arriver avant l'âge de 40 ans (V. anc. art. 38). — Les pairs de 25 à 30 ans ne sont pas réduits à un silence absolu. Leur suffrage, il est vrai, n'est pas compté, mais ils peuvent exprimer leur opinion; ils ont *voix consultative*. Le règlement de la chambre des pairs leur reconnaît même le droit de faire des propositions.

Article xxv. *La chambre des pairs est présidée par le chancelier de France, et, en son absence, par un pair nommé par le roi.*

Le président d'une assemblée délibérante a nécessairement une grande influence sur la direction de ses débats : il est donc indispensable qu'il soit nommé par elle, si l'on veut que ses délibérations soient libres. Les rédacteurs de la Charte de 1830 ont reconnu cette vérité en ce qui touche la chambre des députés (article 37), mais non en ce qui touche la chambre des pairs sur laquelle le gouvernement a déjà tant de moyens d'influence. Elle doit être présidée

par le chancelier de France. Qu'est-ce donc que le chancelier de France? On appelait ainsi, sous la monarchie, le chef de l'administration judiciaire, l'interprète des volontés du roi, considéré comme source de toute justice. Il était ordinairement chargé de la garde des sceaux; cependant cette fonction a été quelquefois confiée à un ministre particulier. L'office inamovible du chancelier fut supprimé par la loi du 1er décembre 1790 (article 31), et la plupart de ses attributions comprises dans le ministère de la justice par les lois du 27 avril 1791 (article 5), et du 10 vendémiaire an IV (article 3). Sous la première restauration il y a eu un chancelier, mais point de ministre de la justice : toutes les lois de cette époque, et tous les bulletins sont visés par le chancelier Dambray. Ainsi le garde des sceaux paraissait devoir être président né de la chambre des pairs (1). Mais, à la seconde restauration, les titres de chancelier et de ministre de la justice reposèrent sur des personnes différentes. Cet ordre de choses subsista jusqu'à la révolution de juillet : on peut supposer que les rédacteurs de la Charte ont entendu s'y référer en maintenant l'article 25 sans modification. Le chancelier de France est donc, tout simplement, un fonctionnaire chargé de présider la chambre des pairs. Il est difficile de lui trouver d'autres attributions : celles qui lui ont été conférées en 1814, appartiennent au ministre de la justice. Par exemple, la loi du 13 août 1814 (article 1), porte que les pairs sont convoqués par des lettres closes du roi, *contre-signées* par le chancelier de France. Evidemment, il est ici question d'un ministre, et ce qui achève de le prouver, c'est que le même article ajoute : les députés sont convoqués par

(1) En Angleterre, l'*orateur* de la chambre haute est le lord chancelier qui fait partie du ministère, et n'est pas nécessairement pair.

lettres closes du roi, *contre-signées du ministre de l'intérieur.* — L'interprétation qui fait considérer le président de la chambre des pairs comme un fonctionnaire distinct du garde des sceaux, ministre responsable et amovible, permet au pouvoir législatif de régler le mode de sa nomination : la loi pourrait ordonner, par exemple, qu'il fût désormais choisi dans le sein de la chambre des pairs, et qu'il fût président à vie (V. article 49). On ne pourrait pas toutefois aller jusqu'à donner le droit de nomination à la chambre elle-même, car si le roi doit nommer le vice-président, d'après les propres termes de l'article 25, à plus forte raison doit-il nommer le président, quoique l'article ne le dise pas. — La Charte se tait également sur la durée de la mission attribuée au vice-président. Est-il choisi pour une séance? pour tout le temps que durera l'absence du chancelier? pour la session entière ou à vie? Il serait à désirer qu'une loi fît cesser tous les doutes sur ce point, en déclarant le vice-président inamovible aussi bien que le président lui-même.

ARTICLE XXVI. *Les princes du sang sont pairs par droit de naissance* (1) : *ils siégent immédiatement après le président.*

Voici trois exceptions à l'article 23 : 1° except. au § 1 qui attribue la nomination des pairs au roi ; 2° except. au § 19 qui déclare que la dignité de pair n'est pas transmissible par droit d'hérédité, ou, ce qui revient au même, qu'on ne peut y être admis par droit de naissance ; 3° except. au § 36 qui classe les pairs par ordre d'ancienneté. Dans un pays dont on chercherait à renouveler la constitution sans se

(1) Quelques éditions portent mal à propos : par *le* droit de *leur* naissance, comme le texte de 1814.

préoccuper des usages antérieurs, on ne songerait pas à attribuer des pouvoirs ou des dignités aux parens des principaux magistrats. Mais en 1814, on prétendait *restaurer* l'ancienne monarchie : il était naturel de reconnaître aux princes du sang la prérogative d'être *pairs-nés* qui leur appartenait, au moins depuis l'édit de 1711 (article 1).

Les princes du sang sont les parens du roi par les mâles ; ils peuvent éventuellement être appelés à lui succéder, étant *dans l'ordre de l'hérédité* (V. sénat.-cons. du 28 floréal an XII, art. 9) : il est utile, par suite, qu'ils puissent faire leur éducation politique dans une assemblée délibérante. Les membres de la famille du roi, qui ne sont pas ses *agnats*, ne sont pas pairs dès leur naissance ; ils l'étaient en 1814. (Voir le texte de l'ancien article 30.) Le même article donnait aux princes voix délibérative, dès l'âge de 25 ans : cette disposition ayant été supprimée, il s'ensuit que les princes du sang retombent sous l'application de la règle générale qui exclut les pairs de la chambre jusqu'à 25 ans, et leur permet d'y voter, à 30 ans seulement (art. 24) ; mais dès qu'ils ont atteint cet âge ils peuvent siéger sans autre formalité. Il en était autrement sous l'ancienne Charte dont l'article 31 était ainsi conçu : « Les princes ne peuvent prendre séance à la chambre que de l'ordre du roi, exprimé pour chaque session par un message, à peine de nullité de tout ce qui aurait été fait en leur présence (1). » — Ils peuvent donner leur démission, comme les autres pairs, comme le roi lui-même ; et être ensuite élus députés, s'ils ont l'âge de 30 ans et payent le cens légal.

(1) « L'histoire racontant que les factions ont quelquefois élu leurs chefs sur les marches du trône, la Charte a voulu réserver au roi un moyen de paralyser les forces qu'elles auraient pu tirer de cette position. » M. Mahul, Tableau de la constit., p. 297.

Article xxvii. *Les séances de la chambre des pairs sont publiques comme celles de la chambre des députés.*

Donc la demande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret (article 38). J'examinerai, sur cet article, s'il satisfait ainsi que l'article 27 aux conditions d'une véritable publicité; ici je dois noter l'amélioration apportée à la Charte de 1814, dont l'article 32 déclarait *secrètes toutes* les délibérations de la chambre des pairs: disposition favorable aux envahissemens du pouvoir, comme l'a trop bien prouvé la servilité du sénat conservateur (1). Pour qu'une opposition puisse se manifester, il faut qu'elle se sente appuyée ou au moins encouragée au dehors, ce qui ne peut guère avoir lieu lorsque ses paroles ne parviennent point aux oreilles du pays. Ajoutons que cela dispense les ministres de répondre à ses attaques, et empêche d'en apprécier toute la portée; tandis que, de leur côté, ils ont toute licence de développer des projets contraires aux intérêts généraux; ils n'ont pas même besoin de conserver dans leur langage ces formules banales de respect pour la constitution et la liberté, auxquelles ils ont si souvent recours; il leur suffit de ménager les prérogatives du corps auquel ils s'adressent. Au reste de pareilles mesures ne peuvent subsister long-temps, ni être pleinement exécutées dans un pays libre. En Angleterre les statuts qui interdisent la publicité des délibérations du parlement sont tombés en désuétude. Sous la restauration même, le secret prescrit par l'article 32 de la Charte paraît n'avoir été complétement observé qu'en 1814. Plus tard on se borna à fermer au public les portes de la chambre; et le procès-verbal

(1) « Les séances du sénat ne sont pas publiques. » Constitut. de l'an VIII, art. 23.

des séances fut inséré au Moniteur, en y ajoutant l'indication du nom des opinans. (V. Lanjuinais, n° 280.) — Lorsque la chambre est réunie comme cour de justice, sa publicité est régie par l'article 55; il ne suffit pas alors pour la suspendre que cinq membres le réclament : il faut que la cour déclare par un arrêt, que la publicité est dangereuse pour l'ordre et les mœurs.

J'ai achevé ce qui touche l'organisation de la chambre des pairs; ce qui concerne ses attributions législatives se trouve traité sous les articles 14, 15, 16, 17, 40, 42, 45. Il reste à examiner quelles sont ses attributions judiciaires : c'est l'objet des deux articles suivans, et de l'article 47.

Article xxviii. *La chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat, qui seront définis par la loi.*

Nouvelle exception au fameux principe de la division des pouvoirs, empruntée comme les autres à la constitution anglaise. La puissance législative et la puissance judiciaire, ou plutôt une portion de l'une et de l'autre, se trouvent réunies dans les mêmes mains, et cette réunion n'est pas sans danger pour la liberté publique. « En effet, dit Henrion (des pairs de France, p. 133), un corps tout à la fois juge et législateur, et qui ne doit compte de ses jugemens à aucune autorité supérieure, est de fait au dessus des lois, puisqu'il est libre de ne les appliquer que quand il veut et comme il lui plaît; et qu'en vertu de son droit d'empêcher, il peut paralyser toutes les mesures que les deux autres branches de la puissance législative croiraient devoir prendre pour réprimer ses excès. » Ce grave inconvénient avait été évité dans les constitutions antérieures. Elles déféraient aussi, il est vrai, le juge-

ment de certains fonctionnaires élevés, et la connaissance des crimes qui intéressent la sûreté de l'État, à un tribunal particulier; mais ce tribunal n'avait rien de commun avec le corps législatif. C'est ainsi que la constitution de 1791 (tit. III, ch. V, art. 23) avait créé une haute cour nationale; la constitution de l'an III (article 265) une haute cour de justice; la constitution de l'an VIII (art. 73) une haute cour composée comme les deux précédentes de juges et de *jurés* (1). Au contraire la chambre des pairs est généralement considérée comme un tribunal jugeant sans jurés, malgré la généralité des articles 56 et 69, 1°.

La juridiction de la chambre, ou, si l'on veut, de la *cour* des pairs (art. 22), est purement criminelle: elle est déterminée, tantôt par la qualité des personnes, comme lorsqu'elle juge les ministres et ses propres membres (art. 29, 47); tantôt par la nature des délits, abstraction faite de la qualité des coupables (art. 28). La simple lecture du texte suffit pour reconnaître qu'il a seulement voulu indiquer au législateur le genre de crimes dont la connaissance devait être réservée à la chambre, sauf à préciser plus tard dans des lois spéciales la définition de ces crimes; cette définition et l'énumération des diverses hypothèses qui peuvent se présenter, exigeaient des détails incompatibles avec la brièveté de la Charte. — *La chambre*, est-il dit, *connaîtra des crimes... et attentats... qui seront définis par la loi.* Dans la discussion, M. Mauguin proposa de supprimer le dernier membre de phrase, pour faire cesser le provisoire qu'il établit: M. Dupin aîné fit rejeter la proposition. « Il en résulterait, dit-il,

(1) Le sénat.-cons. du 28 floréal an XII (art. 101 à 133) y substitua une haute cour impériale, composée de 60 sénateurs, de grands dignitaires, etc., mais sans jurés.

qu'une foule de crimes et d'attentats dont les tribunaux ordinaires doivent connaître, pourraient être portés à la chambre des pairs... tandis qu'elle ne doit s'assembler que dans des cas extrêmement rares, où la sûreté de l'Etat tout entier est mise en péril. » En effet, tout un chapitre du Code pénal (depuis l'article 75 jusqu'à l'article 108) est consacré aux *crimes* et *délits* contre la sûreté de l'Etat ; et en admettant qu'on puisse y voir les *attentats* dont parle la Charte, on y chercherait vainement la définition du crime de *haute trahison*. Une loi particulière est donc indispensable ; et comme la chambre ne doit connaître que des crimes qui *seront* définis par cette loi, tant que la définition *n'aura pas été* donnée, elle ne peut connaître d'aucun crime. Il ne faut pas dire (1) que jusque-là elle est juge de sa compétence, puisqu'elle est évidemment incompétente dans tous les cas possibles (2). Il faut encore moins en donner pour preuve les arrêts rendus jusqu'ici par la chambre : ils n'établissent que son opinion particulière.—L'importance de la loi promise par l'art. 28 n'est contestée par personne. « Il n'en est point, dit Henrion (p. 131), qui intéresse plus éminemment l'ordre social. En effet, si, faute de précision dans les idées et de choix dans les expressions, elle prêtait à l'arbitraire, tous les esprits seraient frappés de terreur parce que toutes

(1) Avec Legraverend, Législat. crimin. t. II, p. 625.

(2) Depuis la loi du 9 sept. 1835 sur la presse, il existe un cas dans lequel la chambre est réellement compétente. C'est celui qui est prévu par les art. 1 et 2 de cette loi, qui anticipe ainsi en quelque sorte sur la définition générale. Mais je ne vois rien de semblable dans l'art. 4 de la loi du 10 avril 1834, qui porte : « les attentats commis par les associations, pourront être déférés à la chambre des pairs conformément à l'art. 28 de la Charte. » Évidemment c'est là un simple renvoi qui n'ajoute rien à l'art. 28, puisqu'il ne précise point les faits qu'on doit regarder comme des attentats à la sûreté de l'Etat.

les existences seraient menacées; et dans les discordes civiles elle deviendrait une arme qui, successivement employée par les chefs de tous les partis, produirait des maux incalculables. » Ces dangers tiennent, il est vrai, à l'absence du jury : je reviendrai sur ce point tout à l'heure; il s'agit maintenant d'examiner si notre texte laisse une latitude pleine et entière au législateur dans la confection d'une loi de compétence.

Et d'abord cette latitude paraît exister pour la définition des attentats que la compétence doit embrasser; mais elle reçoit nécessairement des limites de la nature des choses. Tous les actes d'infidélité au pays ne sont pas des crimes de haute trahison; tous les actes de rébellion ou de résistance ne sont pas des attentats à la sûreté de l'Etat (1). D'ailleurs, dans l'esprit de la Charte, un tribunal qui est en même temps et avant tout une branche du pouvoir législatif, ne doit être mis en mouvement qu'autant que l'imminence du danger ou la multitude des accusés nécessitent l'intervention de juges plus élevés et plus nombreux que ceux des cours d'assises. Il faut, comme disait M. Dupin aîné (V. p. 204), que la sûreté de l'Etat tout entier soit mise en péril. — On a prétendu (2) que le rang et les fonctions du prévenu doivent faire partie des élémens de la définition, et ce système a été adopté dans une résolution prise par la chambre des pairs le 8 mars 1816, pour supplier le roi de présenter la loi annoncée par l'art. 28. Mais il me paraît tout-à-fait contraire au

(1) Encore moins les complots et les actes de simple provocation, surtout s'ils n'ont pas été suivis d'effet : il n'y a alors que l'émission d'une pensée plus ou moins coupable; cependant une pareille provocation est déclarée attentat à la sûreté de l'Etat par l'art. 1 de la loi du 9 sept. 1835. On peut dire que c'est là une définition fictive, suivant l'expression de M. Nicod (Séance du 26 août 1835).

(2) Legraverend, t. II, p. 628.

principe de l'*égalité* devant la loi ; si ce principe souffre deux exceptions, relatives aux pairs et aux ministres, elles sont du moins consacrées par la Charte ; une loi ordinaire ne pourrait les étendre ; et notre texte ne l'autorise pas, puisqu'il ne fait aucune distinction *de personnes*. — Remarquons aussi qu'il ne dit pas : la chambre *peut* connaître ; il s'exprime impérativement. Donc il n'est pas permis de rendre la juridiction des pairs *facultative*, de manière que le gouvernement puisse à son gré saisir la chambre ou laisser la connaissance du crime aux cours d'assises (1). Ce choix aurait nécessairement quelque chose d'arbitraire, et l'arbitraire doit être surtout banni des lois criminelles. Peut-être même faut-il décider que la chambre, au moins durant le cours de sa session *législative*, n'a pas besoin, pour être saisie, d'une ordonnance du roi (je ne parle pas du cas où la chambre des députés accuse des ministres : l'accusation suffit *évidemment* pour saisir la chambre des pairs). Telle est l'opinion de Legraverend (t. II, p. 624), confirmée par la suppression qu'on a opérée en 1830 dans l'art. 26 (22).

Quoique la Charte ne contienne rien de formel à cet égard, on s'accoutumerait difficilement à voir les arrêts d'un tribunal qui est en même temps assemblée législative, soumis à la censure de la cour de cassation, et *il* est fort douteux que la chambre des pairs consentît à voter une loi qui le déciderait ainsi. Cependant on ne peut se dissimuler que le système reçu ne garantit en aucune façon l'observation des formes, protectrices des accusés ; rien surtout ne garantit que la chambre ne se déclarera pas compétente mal à propos, ne prononcera pas des

(1) Cependant les lois du 9 sept. 1835 (art. 1), et du 10 avril 1834 (art. 4), rendent facultative la juridiction de la pairie. Du reste, elles ne disent pas si la faculté de saisir la chambre appartient au gouvernement, et si elle n'appartient qu'à lui.

peines arbitraires, on ne commettra pas de déni de justice ; le danger paraîtra encore plus grand si l'on se rappelle que le nombre des pairs peut être indéfiniment grossi par le ministère. Quant à moi, j'avoue que je préférerais voir intervenir une hiérarchie, un peu fictive du reste, car la chambre n'a certes aucune autorité directe sur la cour de cassation (1).

La chambre des pairs est un tribunal d'exception, en ce sens qu'elle ne juge que certaines affaires dont la connaissance est enlevée exceptionnellement aux tribunaux ordinaires, et comme la constitution a pris soin de les déterminer elle-même, il n'est pas permis d'en augmenter le nombre. Cependant une loi de la restauration, rendue le 25 mars 1822, autorise (art. 15-16) la chambre des pairs ainsi que celle des députés, en cas d'offense par un moyen de publication quelconque, à ordonner que le prévenu soit traduit à leur barre, pour être jugé par elles. Cette disposition est susceptible de critique sous divers points de vue : 1° d'assemblée offensée se trouve à la fois juge et partie ; 2° la chambre des députés est investie du pouvoir judiciaire ; 3° la chambre des pairs est établie juge de délits autres que ceux qui lui sont déférés par la Charte ; 4° on soustrait au jury certains délits de la presse contrairement à l'article 69 1° : 5° il pourrait arriver, en exécution de cette loi, qu'un député fût traduit devant la chambre des pairs, tandis que le contraire ne peut avoir lieu à cause de l'article 29. L'indépendance de la chambre élective serait ainsi compromise (2).

(1) On pouvait recourir des arrêts de l'ancienne cour des pairs devant le conseil du roi. V. Henrion, p. 132.

(2) Si les chambres peuvent juger qui les offense, on ne voit pas pourquoi le roi, qui, lui aussi, a une branche du pouvoir législatif, égale aux deux autres, ne serait pas investi d'une pareille autorité.

Supposons les crimes de haute trahison et les attentats à la sûreté de l'Etat légalement définis, et les peines fixées, toute difficulté n'est pas levée. Quelles formes observera la cour des pairs? naturellement celles que prescrit le code d'instruction criminelle pour les cours d'assises, qui sont les tribunaux criminels ordinaires. Mais il faudrait donc avoir recours à des jurés, et la cour n'aurait qu'à appliquer la peine? Cette proposition n'est peut-être pas si paradoxale qu'elle le paraît au premier abord. Le texte de la Charte n'y répugne pas directement. Bien plus, c'est peut-être le seul moyen d'arriver à l'observation complète de ses diverses dispositions combinées entre elles. En effet, l'article 56 établit l'institution du jury, d'une manière générale, et l'article 69 1°, applique cette institution aux délits politiques, également sans distinction de tribunaux. Si l'on consulte les institutions antérieures à la Charte, on verra que les hautes cours établies par les constitutions de 1791, de l'an III et de l'an VIII, étaient composées de juges et de haut-jurés. Je crois donc que la loi pourrait, en réglant la procédure de la cour des pairs, ordonner que la question de fait serait résolue par un certain nombre de jurés proportionné à celui des pairs. Je n'ai pas besoin de démontrer les avantages de ce système, qui aurait pour effet de nationaliser, si l'on peut parler ainsi, le tribunal de la pairie. C'est assez d'en établir la constitutionnalité. — Au reste, quelque parti qu'adopte le législateur, il est évident qu'une loi spéciale est indispensable, soit pour faire cesser tous les doutes, soit pour modifier les règles générales de procédure criminelle, de manière à les mettre en harmonie avec l'organisation de la chambre des pairs. Les procès qu'elle a jugés jusqu'à ce jour le prouvent mieux que toute autre chose. Cette loi aurait à décider si les pairs qui ont pris part à l'instruction doivent s'abstenir de juger; si ceux

qui ont été nommés depuis le commencement des poursuites, ou même depuis l'accomplissement du crime, peuvent être récusés; si le suffrage de la majorité des pairs est nécessaire pour le jugement, comme pour le vote des lois; si ceux qui n'ont pas assisté à toutes les séances du procès, peuvent participer au jugement, etc. Au surplus, une loi de procédure est nécessaire pour l'exécution, non seulement de l'article 28, mais aussi des articles 29 et 47.

ARTICLE XXIX. *Aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la chambre, et jugé que par elle en matière criminelle.*

Les pairs de la monarchie française ne pouvaient être jugés que par la cour des pairs, c'est-à-dire par le parlement suffisamment garni de pairs. L'article 29 n'est autre chose qu'une réminiscence de cet usage, qui est lui-même un vestige du régime féodal (V. p. 160). Il est impossible d'y voir l'application du principe que chacun doit être jugé par ses *égaux*. En effet, dans un Etat où règne le principe de la souveraineté du peuple, les fonctionnaires publics n'étant que les mandataires du reste de la nation, ne reçoivent de cette délégation qu'une autorité temporaire sur leurs concitoyens, et non une supériorité réelle et indépendante de leurs fonctions (art. 1). Le jury est donc leur juge naturel. Ou, si l'on admet que les pairs sont seuls les égaux des pairs, il faudra, pour être conséquent, faire juger les députés par leur chambre, les ministres par leurs collégues, les magistrats quelconques par le corps dont ils font partie. Sans doute il convient d'empêcher que le gouvernement, par l'intermédiaire du pouvoir judiciaire sur lequel il a une influence considérable, ne puisse désorganiser les assemblées législatives et en ex-

clure un orateur qu'il redoute ; mais il suffisait pour cela d'exiger l'autorisation de la chambre pour la poursuite, comme on l'a fait pour la chambre des députés (art. 44); il n'y avait pas besoin d'écarter le jugement par jurés. Rien ne justifie cette différence entre les membres des deux chambres. Ce n'est pas la seule, comme on peut s'en convaincre par la comparaison de notre texte avec celui des articles 43 et 44. Le privilége des députés est resserré, pour les matières criminelles, dans les limites de la session, et, pour les matières civiles, dans le même espace de temps augmenté de trois mois. Le privilége de la pairie subsiste en tout temps, sans *intermittence* aucune. On allègue pour raison que la *dignité* de pair est conférée à perpétuité, tandis que les *fonctions* de député sont temporaires. Au moins, fallait-il exiger l'autorisation de la chambre des députés pendant la durée de la législature et non de la session, pour qu'il y eût similitude de position. Mais je crois qu'il valait mieux les assimiler en appliquant aux pairs l'article 44 de la Charte. Il n'était pas besoin, pour assurer l'indépendance de cette chambre, de la soustraire complétement au pouvoir judiciaire, ce qui peut entraîner le grave inconvénient de laisser des délits impunis, pour satisfaire des vanités de corporation. — L'article 44 permet d'arrêter et de poursuivre un député sans autorisation préalable, en cas de flagrant délit; l'art. 29 ne renferme pas d'exception pareille. Le Code pénal (art. 121) suppose qu'elle existe ; mais, outre qu'une loi ordinaire ne peut modifier la Charte, le texte primitif du Code, décrété en février 1801, parle seulement du sénat; son autorité est donc nulle dans la question, puisqu'il indique tout au plus l'opinion personnelle du rédacteur de l'édition officielle faite à l'époque de la restauration, et fidèlement reproduite dans la réforme partielle qu'a subie le Code en 1832. Je n'essaierai pas d'expliquer cette distinc-

tion (1) ; elle ne paraît d'autant moins nécessaire que les pairs, ayant une juridiction particulière, n'avaient pas besoin de ce surcroît de garantie. Je me borne à signaler la conséquence qui découle du silence de l'article 29, comparé avec la prévision formelle de l'article 44. Au reste, dans la pratique, la difficulté de constater l'identité donnera souvent le moyen de retenir l'individu saisi en flagrant délit, jusqu'à ce que la chambre soit intervenue. — En continuant de comparer les deux articles, on s'aperçoit que l'article 29 ne parle que de l'*arrestation*, et n'exige pas, comme l'article 44, que la *poursuite* soit permise. Je conclus de là qu'il n'est pas nécessaire que la chambre des pairs autorise les poursuites dirigées contre ses membres : cela se conçoit facilement, puisque c'est à elle seule qu'il appartient de prononcer le jugement. — En revanche, l'article 44 ne requiert point d'autorisation spéciale pour l'arrestation des députés : il suffit qu'il y ait *permission* de poursuivre, tandis qu'on ne peut arrêter les pairs que de l'*autorité* de leur chambre.

Il peut s'élever quelque doute sur le point de savoir si cette dernière règle doit se lier aux mots *en matière criminelle*, qui terminent notre texte ; mais on décide généralement que non : et ce qui confirme cette opinion, c'est que le même privilége est formellement accordé aux députés en matière civile (article 43). Il est peu vraisemblable que les rédacteurs de la Charte qui ont, sous les autres rapports, favorisé la chambre des pairs, aient entendu lui laisser le désavantage sous celui-ci. Il faut donc lire : aucun pair ne peut être arrêté, *même en matière civile*. — Le sens ainsi déterminé, je ne crois pas qu'on puisse ap-

(1) Selon M. Mahul (p. 296), « il n'aurait pas été convenable d'écrire dans la loi constitutionnelle la supposition du flagrant délit, en la personne des membres du corps de l'Etat le plus éminent en dignité. »

pliquer ici, comme le fait Legraverend (II, 479), la disposition qui permet l'exercice de la contrainte par corps contre les députés à certaines époques ; mais j'avoue qu'il est bizarre d'exempter complétement les pairs d'un moyen d'exécution destiné par la loi à contraindre les citoyens au paiement de leurs dettes. La qualité de législateur ne dispense pas apparemment de tenir sa promesse.

La juridiction privilégiée de la chambre des pairs ne s'exerce qu'en matière *criminelle*, c'est-à-dire en matière *pénale* ; ou, si l'on s'en tient à la définition de l'article 1 du Code pénal, lorsqu'il s'agit d'infractions de nature à entraîner une peine afflictive ou infamante. La première interprétation amène ce résultat singulier qu'il faudrait recourir à un tribunal de plus de cent personnes pour faire prononcer une amende de un à quinze francs (Code pénal, 466). La seconde n'offre pas le même inconvénient ; mais il est peu vraisemblable que les rédacteurs de la Charte aient songé à la définition du Code pénal, qui est arbitraire et peu conforme au langage usuel. Des jurisconsultes paraissent en avoir adopté une troisième qui consiste à comprendre, sous l'expression *matière criminelle*, les délits correctionnels, et à en exclure les simples contraventions de police. Quoi qu'il en soit, si l'une des deux dernières prévaut, il est certain que le jugement qui condamnerait un pair à l'emprisonnement ne serait exécutoire qu'avec l'autorisation de l'assemblée.

La généralité des termes de l'article 29 est telle que le privilége qu'il établit peut être invoqué même par un pair qui n'a pas encore entrée dans la chambre, bien que les mêmes motifs ne se rencontrent pas dans cette hypothèse.

DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Rigoureusement il faudrait lire : de la chambre des députés *des départemens ;* mais ces derniers mots ayant été rayés de l'article 14, on a pu se croire autorisé à les effacer partout ailleurs. Les députés sont en effet représentans de la nation entière plutôt que du département qui les a élus (Constit. de 1791, tit. III, ch. 1, sect. 3, art. 7 ; Constit. de l'an III, art. 52), en ce sens qu'ils doivent avant toutes choses avoir devant les yeux les intérêts généraux du pays, et les faire constamment prévaloir sur ceux de la localité qui les a envoyés à la chambre. Il n'en est pas moins vrai que lorsque ces grands intérêts seront hors de la discussion, ils pourront défendre ceux de la portion du peuple qu'ils sont plus spécialement chargés de représenter. Ce n'est pas seulement l'impossibilité de réunir plusieurs millions de citoyens dans un même lieu qui a forcé de disséminer les colléges électoraux sur toute l'étendue du territoire ; c'est aussi la nécessité de donner des interprètes à tous les besoins, à toutes les opinions qui sont inévitablement diversifiées à l'infini sur un sol aussi vaste que celui de la France. D'ailleurs, dans toute élection, il y a un engagement entre le commettant et le mandataire. L'électeur est libre d'attacher des conditions à son vote. C'est au candidat à examiner s'il veut s'y soumettre ; sinon il doit renoncer à briguer la députation que personne n'est obligé d'accepter. S'il ne se présente pas de candidats, comme cela est arrivé sous la restauration, et peut arriver

encore, par suite de la disette des éligibles, et que les électeurs nomment un député de confiance, ils sont censés s'en rapporter à lui sur la direction politique qu'il suivra à la chambre : quant à lui, il ne contracte guère que l'engagement purement moral de mettre en pratique les principes qu'il a manifestés jusqu'alors, et qui lui ont mérité le suffrage de ses concitoyens. C'est là sans doute la position la plus commode pour l'élu ; mais c'est aussi la plus défavorable pour les commettans : il sera prudent à eux, en pareil cas, de s'adresser à un homme dont les sentimens politiques seront clairement établis par des actes ou des écrits antérieurs. Si quelqu'un se présente comme aspirant à la députation, les électeurs sont en droit d'exiger de lui une déclaration de principes ; il peuvent même prendre l'initiative, et annoncer qu'ils donneront de préférence leur suffrage à celui qui votera de telle manière sur telle question fondamentale. A l'égard des questions secondaires, sur la solution desquelles la délibération des chambres peut jeter plus ou moins de jour, il vaut mieux laisser au député liberté complète : il suffit de s'assurer de sa capacité d'une manière générale ; mais il est toujours certaines questions d'une haute gravité qui naissent ordinairement des circonstances, et que la presse éclaircit suffisamment par anticipation (1). Il n'est pas permis à un citoyen qui veut devenir député d'être sans opinion arrêtée sur ces matières ; les électeurs peuvent hardiment proclamer leur volonté à cet égard, et le candidat qui accepte leurs conditions, doit les exécuter fidèlement. L'expérience prouve que la délibération change peu les convictions sur les sujets de cette nature ; au reste, le pis-aller pour le député

(1) Telle était en 1831 la question de l'hérédité et de la nomination des pairs. Les électeurs ou plutôt les candidats se prononcèrent généralement pour l'abolition de l'hérédité.

dont l'opinion se trouve après coup modifiée par la discussion, est de renoncer à son mandat, et d'en demander en quelque sorte un nouveau; en se soumettant à la réélection : c'est alors aux électeurs de se consulter à leur tour, et de voir s'il leur convient de modifier le premier mandat qu'ils avaient donné.—La marche que je viens d'indiquer est, je crois, la seule qui assure aux électeurs que leur élu suivra dans la chambre une direction conforme à leurs vœux. Rien de vague, rien d'élastique comme ces protestations banales de dévouement au pays comme ces promesses d'agir dans l'intérêt de la gloire et de la prospérité nationales : aussi que de désappointemens elles engendrent! Je préfère, quant à moi, une profession de foi nettement formulée sur les principales difficultés à l'ordre du jour.

Les attributions législatives de la chambre des députés sont exposées sous la rubrique des formes du gouvernement du roi; excepté celles qui sont relatives aux lois de finances, et qui se trouvent confondues avec les règles d'organisation. La Charte ne lui donne aucune part dans le pouvoir judiciaire (V. p. 207), sauf le droit d'accuser les ministres (art. 47).

Article xxx. *La chambre des députés sera composée des députés élus par les colléges électoraux dont l'organisation sera déterminée par des lois.*

Deux propositions sont à remarquer dans cet article: — Premièrement les députés sont nommés par les colléges électoraux : cela paraît d'abord tout simple, car il est incompréhensible que des députés ne soient pas élus par ceux qui les *députent*. Cependant l'histoire du régime impérial prouve que le fait est possible. Aux termes de la constitution de l'an viii (art. 20), le sénat était chargé

d'*élire* les législateurs, ou, selon l'expression du sénat.-cons. du 16 thermidor an x, les membres de la *députation* au corps législatif. Le choix devait se faire, d'après l'article 32 du même sénat.-consulte, sur une liste au moins triple de citoyens présentés par les *colléges électoraux*. — Secondement, le législateur seul doit déterminer l'*organisation* des colléges électoraux : l'organisation, c'est-à-dire la composition, la formation. A la vérité, l'article 34 détermine l'âge des électeurs qui doivent faire partie des colléges, et l'article 69, 9°, défend d'attribuer à quelques uns d'entre eux un double vote ; mais rien n'explique si ces électeurs seront eux-mêmes choisis par d'autres électeurs, suivant le système adopté par la plupart de nos constitutions antérieures ; s'ils seront choisis par le roi, ou s'il aura la faculté de faire des adjonctions comme sous l'empire et au commencement de la restauration (1), ou bien si tous les citoyens qui satisfont aux conditions de l'article 34, doivent faire également partie des colléges électoraux sans autre formalité, comme le dispose la loi du 19 avril 1831 (art. 1) ; disposition qui, par parenthèse, réduit à bien peu de chose *les lois* promises par l'art. 30 : à moins qu'on ne veuille confondre l'organisation avec la tenue des séances et la manière de voter.

Le mode qui consiste à faire désigner les électeurs chargés de nommer les députés par d'autres électeurs qu'on peut appeler électeurs primaires, constitue l'élection par le *double degré* (2). Elle a cet avantage qu'elle permet d'appeler aussitôt qu'on voudra la généralité des citoyens à

(1) V. sénat.-cons. du 16 thermid. an x, art. 27 ; *réglem.* du 13 mai 1806, ordonn. du 13 juillet 1815, art. 9.

(2) V. Destutt-Tracy, Comment. sur Montesquieu, liv. xi, ch. 2 ; et ci-devant, p. 5, 7, 8 et 10. Le réglement du 24 janv. 1789, pour la formation des États-Généraux, établissait, dans certains cas, trois et même quatre degrés d'élection.

participer au pouvoir législatif : tous ont à peu près la capacité de choisir des électeurs ; on peut contester à un grand nombre celle de choisir des législateurs ; d'ailleurs, il est facile de les fractionner en assemblées peu nombreuses quand il s'agit de faire cent mille choix environ ; et la chose n'est guère possible lorsqu'il est question de nommer cinq cents députés. On peut objecter que c'est rendre l'influence de l'universalité des citoyens, sur l'élection définitive, bien indirecte. Les députés ne se considéreront comme liés qu'envers leurs commettans immédiats ; or le choix des électeurs du second degré sera souvent tout autre que ne l'auraient voulu les électeurs du premier, ce qui inspirera à ceux-ci une profonde indifférence pour l'exercice de leurs droits. Aussi ne pourra-t-on se refuser à établir l'élection directe et immédiate partout où la masse des citoyens sera parvenue à un certain degré de lumières.

L'article 36 de la Charte de 1814 était ainsi conçu : « Chaque département aura le même nombre de députés qu'il a eu jusqu'à présent ». Il était impossible de s'exprimer avec moins de clarté, puisque le nombre des députés a constamment varié avec la forme du gouvernement. Sous l'empire, il était de trois cents, nombre suffisant pour composer une assemblée silencieuse, insuffisant pour débattre publiquement les intérêts de trente-deux millions d'hommes. La chambre de 1830 ayant supprimé l'ancien article 36, la détermination du nombre des députés est rentrée naturellement dans les attributions du pouvoir législatif. L'article 38 de la loi du 19 avril 1831 le fixe à quatre cent cinquante-neuf. Il est permis de trouver cette évaluation trop faible : les assemblées législatives de la révolution se composaient de plus de sept cents membres ; il y en a plus de six cents dans la chambre des communes d'Angleterre, et cependant la population des Iles Britan-

niques est bien inférieure à celle de la France. Plus une assemblée sera nombreuse, plus il y aura de probabilités d'y rencontrer des talens, des connaissances locales et de l'indépendance.

Chaque collége électoral n'élit qu'un député (Loi de 1831, art. 39), aussi a-t-il fallu faire une division particulière de la France en arrondissemens électoraux : il en résultera que souvent les intérêts locaux et les vues étroites prédomineront dans les élections. Lorsqu'il y a plus de six cents électeurs dans un arrondissement, le collége se divise en plusieurs sections, de trois cents au moins, qui concourent *directement* à la nomination du député (d. loi, art. 41).

Sous les constitutions de 1791 et de l'an III, le corps législatif, permanent et indissoluble, s'assemblait à des époques déterminées. En conséquence, les assemblées électorales pouvaient se former aussi à une époque fixe, sans convocation du gouvernement. Le pouvoir législatif était ainsi dans l'indépendance la plus absolue à l'égard du pouvoir exécutif. Aujourd'hui le roi peut, quand il lui plaît, convoquer, proroger, dissoudre la chambre des députés (art. 42). Il est tout simple qu'il ait également la mission de convoquer les colléges électoraux (Loi du 19 avril 1831, art. 40). Mais qui garantit que cette convocation aura lieu? il conviendrait peut-être que la loi autorisât les colléges à s'assembler d'eux-mêmes, faute de convocation dans le délai légal. Dans tous les cas, il faudrait réformer la disposition qui laisse au roi la faculté de désigner le lieu de réunion. C'est un moyen d'influer sur l'élection. — Le même article 40 ajoute que les colléges électoraux ne peuvent s'occuper d'autres objets que de l'élection des députés; toute *discussion*, toute *délibération* leur sont interdites. La généralité de ces derniers termes montre qu'ils ne peuvent même examiner le mérite des candidats, et leur donner des instructions, dans l'assem-

blée qui a lieu par suite de la convocation ministérielle. C'est un vestige de la défiance que l'empire et la restauration ont toujours montrée pour les réunions de citoyens. Il est étrange que des gens qui vont émettre un vote d'un si haut intérêt pour eux et pour le pays ne soient pas libres de s'entendre préalablement sur la personne qui doit en être l'objet, et de discuter le mérite des candidats, discussion essentielle pour que l'élection ne soit pas abandonnée au hasard ou aux intrigues des coteries. Il est vrai que le gouvernement peut y trouver son compte, et faire nommer le député qui lui convient, en le désignant à ses partisans et aux fonctionnaires qui dépendent de lui, sans craindre la rivalité des candidats de l'opposition. Au reste, si les rédacteurs de la loi électorale ont cru prévenir toute discussion préalable sur les candidats à la députation, ils n'ont pas réussi complétement, puisque aucune disposition légale n'interdit aux électeurs des diverses opinions de se réunir spontanément avant le jour de la convocation, pour faire un examen préparatoire. Il n'y a point là d'association prohibée par l'article 291 du Code pénal, ou par la loi du 10 avril 1834.

Je parlerai, sous l'article 34, des conditions nécessaires pour faire partie d'un collége électoral et des listes d'électeurs; sous l'article 35, de la tenue des séances et de la manière de voter.

ARTICLE XXXI. *Les députés sont élus pour cinq ans.*

L'ancien texte ajoutait : « et de manière que la chambre soit renouvelée chaque année par cinquième (1). » Le renouvellement intégral fut toutefois mis en pratique, en

(1) V. l'art. 76 de la Charte de 1814.

vertu d'une loi du 9 juin 1824, contre-signée Corbière. Il a passé en 1830 dans la constitution. M. Bérard, principal auteur des réformes faites à la Charte, avoue qu'il y a eu quelque légèreté dans la suppression du renouvellement par cinquième (Souvenirs sur la *révolution* de 1830, p. 331). Peut-être, en effet, ce *système est-il* le plus conforme au caractère français, qui a besoin *d'être* tenu en haleine par un mouvement continu. Il donne à l'opinion publique un moyen de se manifester annuellement sur les projets présentés par le ministère durant le cours d'une législature. Il éloigne les partis des tentatives violentes, en leur présentant plus souvent l'espérance d'arriver à leur but par les voies légales. Il rappelle sans cesse aux députés leur origine : tandis que le renouvellement intégral leur laisse en quelque sorte le temps de s'associer avec le pouvoir. Toutefois, on peut objecter avec un certain fondement, que lorsque le ministère est mal intentionné, les élections partielles l'avertissent d'avance de l'approche de la majorité qui va le renverser, et lui permettent de prendre ses mesures pour se mettre à l'abri ou pour accomplir ses desseins. C'est ainsi que sous la restauration deux renouvellemens faits dans le sens *libéral*, ont amené le changement de la loi des élections de 1817, et tous les maux qui en ont été la *suite*; pareillement sous la constitution de l'an III qui établissait (art. 53) un renouvellement par tiers, des élections faites dans un sens royaliste précipitèrent le directoire dans les coups d'état. Mais ce dernier exemple est peu concluant, comme en général ceux qu'on tire de la révolution : les meilleures constitutions sont inefficaces lorsque les passions politiques sont en jeu; ce n'est que dans les temps calmes qu'elles peuvent produire l'effet qui leur est propre. On a allégué comme un inconvénient du renouvellement partiel la nécessité de faire chaque année l'édu-

cation politique des nouveaux venus (1). Cet inconvénient, s'il est réel, me semble encore plus grave lorsque l'assemblée subit une rénovation complète, que lorsque les quatre cinquièmes de ses membres ont déjà une certaine expérience législative. Le reproche le plus solide, à mon sens, qu'on puisse adresser au système de la Charte de 1814, c'est qu'il en pourrait résulter, suivant les circonstances, de la fluctuation dans la marche générale des affaires; néanmoins j'ai quelque penchant à croire qu'il eût mieux valu le conserver.

La restauration n'avait pas plus respecté la première partie de notre article que la seconde. La loi du 9 juin 1824, connue sous le nom de loi de la septennalité, avait porté à sept ans la durée des législatures, pour achever d'assimiler notre constitution à celle de l'Angleterre. La date de cette loi suffit pour faire sentir qu'elle n'était pas défavorable au pouvoir; elle lui laissait en effet tout le temps nécessaire pour chercher à corrompre les députés et pour accommoder la législation à sa manière, une fois qu'il était sûr de la majorité. — Cinq années paraîtront même former un délai trop long si l'on réfléchit qu'un député n'est au fond qu'un véritable mandataire, et qu'il est assez bizarre de déclarer en principe que les commettans seront tenus de conserver leur confiance à leur élu pendant cinq ans, lors même qu'ils seraient convaincus, dès son début, de son infidélité ou de son inaptitude. Quelques publicistes (2) veulent que le mandat soit renouvelé annuellement; une session leur paraît suffisante pour que le député puisse faire ses preuves. Mais on tombe ainsi dans l'inconvénient de fatiguer les électeurs par des réunions beaucoup trop fréquentes; un remède plus simple

(1) M. Mahul, Tableau de la monarchie constitut., p. 358.
(2) M. Pinheiro-Ferreira, Observ. sur la Charte, p. 86.

consisterait à donner aux électeurs le droit de révoquer leur mandataire au bout d'un an, si les deux tiers d'entre eux, par exemple, déclaraient qu'il ne mérite plus leur confiance. A l'égard des députés contre qui ne s'élèverait aucune réclamation de ce genre, ils conserveraient leurs fonctions jusqu'à l'expiration du temps légal. La Charte elle-même, dans son article 69, 3°, dispose par exception à l'article 31, que ceux qui sont promus à des fonctions publiques salariées doivent être soumis à une réélection. Elle présume en quelque sorte, jusqu'à la ratification des commettans, que le mandataire s'est écarté du véritable but de sa mission. Il peut encore arriver d'une autre manière qu'un député cesse de l'être avant la fin des cinq ans. Quelque idée que l'on se forme de l'étendue des obligations d'un citoyen qui accepte la députation, il est certain qu'on ne peut le contraindre à siéger : il est donc libre de donner sa démission (1). Une condamnation emportant privation des droits politiques, la mort, peuvent aussi rendre des places vacantes dans la chambre. Dans ces diverses hypothèses, le collége électoral de l'arrondissement resté sans représentant, doit être réuni dans le délai de 40 jours (Loi du 19 avril 1831, article 65). Il semblerait, au premier coup d'œil, que le nouveau député soit élu pour cinq ans, aux termes de notre texte ; cependant on le considère généralement comme succédant aux droits de son prédécesseur, de sorte qu'il n'est réellement nommé que pour le temps que ce dernier avait encore à rester en fonctions. Il en résulte qu'au bout des cinq ans, les pouvoirs de tous les députés doivent être renouvelés

(1) « La chambre des députés a seule le droit de *recevoir* la démission d'un de ses membres. » Loi du 19 avril 1831, art. 66. Peut-être a-t-on voulu dire que le démissionnaire doit obtenir le consentement de l'assemblée; mais il fallait s'expliquer plus clairement.

simultanément. On le pratique ainsi pour les élections de la garde nationale et des conseils municipaux ou de département. Mais nous n'avons pas encore d'exemple d'une chambre qui ait achevé sa carrière quinquennale. En Angleterre un usage constant oblige à dissoudre la chambre des communes avant la dernière année. Je ne vois rien dans la Charte qui impose une obligation pareille au gouvernement. Les députés sont élus pour cinq ans : donc les pouvoirs de la chambre durent pendant cinq ans à partir du jour de l'élection ; mais les cinq ans expirés, on peut soutenir, par induction de l'article 42, qu'il y a nécessité de convoquer une nouvelle chambre dans le délai de trois mois, autrement il pourrait arriver que le pays restât une année et même davantage privé de représentation (1). Quelque avis qu'on adopte, il serait bon d'introduire en France un usage suivi aux Etats-Unis, et qui consiste à nommer avant la fin d'une législature les membres de la législature suivante. — Sous la constitution de 1791 (tit. III, chap. I, sect. 3, art. 6), et celle de l'an III (art. 54), le député qui avait fait partie de deux assemblées consécutives ne pouvait être réélu qu'après un intervalle de deux ans; le but de cette prohibition était sans doute d'empêcher qu'un ambitieux ne pût se rendre maître en quelque sorte du pouvoir législatif, par l'influence qu'il aurait obtenue sur l'assemblée nationale ou sur les conseils. Aujourd'hui le danger étant sans contredit moins grand d'après la composition générale de la chambre élective, et l'étendue de son autorité, on n'a pas eu besoin de prendre une précaution semblable ; mais rien n'empêcherait le législateur d'y avoir recours, si elle devenait nécessaire.

(1) Par exemple si la chambre dont les pouvoirs expirent le 31 janvier avait été convoquée le 1er, et avait voté le budget de l'année suivante, on pourrait s'abstenir d'en convoquer une nouvelle avant le mois de décembre de cette dernière année.

ARTICLE XXXII. *Aucun député ne peut être admis dans la chambre, s'il n'est âgé de trente ans, et s'il ne réunit les autres conditions déterminées par la loi.*

Bien qu'il n'y ait pas en principe de raison pour attribuer le droit de suffrage à tel citoyen plutôt qu'à tel autre, on conçoit que la civilisation puisse être assez arriérée dans un pays, pour que tous ne soient pas jugés également capables de choisir des législateurs. On peut donc exclure, au moins transitoirement, des assemblées électorales, ceux qui n'ont pas les lumières suffisantes; mais cela posé, on comprend difficilement la nécessité de restreindre la faculté d'élire dans des limites plus ou moins étroites : évidemment une réunion de plusieurs milliers ou même de plusieurs centaines d'hommes que je suis en droit de supposer éclairés, puisqu'ils satisfont aux conditions qui font présumer la capacité électorale, n'ira pas choisir un enfant ou un fou pour la représenter parmi les députés du pays. Dès lors, toute limitation ne peut être que nuisible, puisqu'un homme qui aurait la confiance de ses concitoyens, ou même un homme d'un génie supérieur, peuvent se trouver exclus par la présomption légale. Cependant la Charte de 1830 a jugé à propos d'en établir; en apportant, il est vrai, une immense amélioration à l'état de choses antérieur. Une seule condition est irrévocablement déterminée, celle de l'âge; les autres sont abandonnées à la sagesse du législateur, avec cette restriction que dans tous les cas le nombre des éligibles ne peut être moindre de 50 dans chaque département (art. 33).

L'âge de trente ans est exigé pour entrer dans la chambre des députés comme pour avoir voix délibérative dans la chambre des pairs (art. 24). Il ne faut pas s'imaginer pour cela que la majorité de l'assemblée sera formée

d'hommes de cet âge : elle se composera généralement d'anciens députés, parce que, toutes choses égales, on préfère un mandataire dont la probité et la capacité politiques sont déjà éprouvées. Aussi, l'âge moyen des législateurs est-il toujours plus élevé que l'âge d'éligibilité. Sous la restauration, qui n'admettait que des députés de 40 ans (V. l'ancien article 38) (1), cette moyenne était entre 50 et 55 ans. Je présume qu'elle doit être aujourd'hui entre 40 et 50. Cela seul suffirait pour prouver qu'il fallait abaisser l'âge des éligibles à 25 ans au moins, comme le proposa M. Villemain dans la discussion (2). Il faut d'ailleurs ouvrir de bonne heure l'entrée de la carrière politique à ceux que leurs talens ou les circonstances appellent à s'occuper des affaires de l'Etat. A l'égard des hommes de 50 ans et au dessus, ils manquent naturellement de nerf et d'activité ; ils allèguent sans cesse leur expérience en réponse aux argumens les plus solides, sans songer qu'en fait de politique, la meilleure expérience consiste dans une connaissance approfondie de l'histoire et de la législation antérieure ; connaissance que doit posséder un homme de 30 ans, dont les études ont été bien dirigées. En revanche, ils dédaignent les idées nouvelles, soit parce qu'ils manquent du goût ou de la mémoire indispensable pour l'étude, soit parce que toute découverte détruit nécessairement une portion de leur

(1) Une ordonnance du 15 juillet 1815 (art. 10), avait soumis cet article à la révision du pouvoir législatif; et provisoirement elle avait abaissé l'âge de l'éligibilité à 25 ans.

(2) M. Berryer objecta qu'à cet âge on ne peut se marier sans avoir signifié des actes respectueux à ses père et mère; il ne faisait pas attention que cette nécessité existe à tout âge (V. Code civ. 153). D'ailleurs un défaut de la loi civile ne saurait justifier ceux de la constitution. D'autres objectaient l'article sur l'âge des pairs, ne songeant pas apparemment qu'ils pouvaient modifier l'un aussi bien que l'autre.

science. Il ne faut donc les appeler aux affaires publiques, qu'autant qu'ils y sont déjà entrés depuis long-temps, et que leurs *antécédens* leur servent de caution pour l'avenir; aussi, une loi qui les appellerait *exclusivement*, comme sous la restauration (1), me paraîtrait-elle radicalement mauvaise.

La Charte ayant pris soin de déterminer l'âge auquel on peut *être admis* dans la chambre, le législateur ne pourrait se contenter d'un âge moindre, ni exiger un âge plus avancé. Cependant l'article 59 de la loi du 19 avril 1831, déclare que nul ne sera *éligible*, si, *au jour de son élection*, il n'est âgé de 30 ans. Il y a contradiction. Qu'un député se présente le jour de la réunion des chambres, et prouve que la veille il a accompli sa trentième année, on ne peut évidemment lui opposer l'article 32 de la Charte pour refuser de l'admettre; il est vrai qu'on peut l'exclure à l'aide de la loi électorale, mais c'est qu'il faut corriger celle-ci et ajouter à l'article que j'ai cité : « néanmoins, dans les élections générales, il suffira que l'élu ait 30 ans accomplis le jour pour lequel les chambres sont convoquées. » Je ne dis pas à une époque quelconque de la législature, car il en résulterait une vacance dans l'assemblée, et une vacance qui ne pourrait être remplie. Le texte signifie, selon moi : nul n'est admis à entrer dans la composition de la chambre au moment où elle se constitue, s'il n'est âgé de 30 ans.

Passons aux conditions autres que l'âge. Quelques personnes ont paru regretter qu'elles ne fussent pas établies par la Charte, non plus que celles de l'électorat que l'article 34 renvoie également au pouvoir législatif. Sans doute les règles relatives à la composition des chambres

(1) C'est une des circonstances qui expliquent pourquoi le gouvernement de cette époque a constamment mis en pratique des doctrines économiques, religieuses et politiques directement opposées à celles que professent nos premiers publicistes.

devraient naturellement se trouver toutes dans la constitution ; mais on se serait probablement borné à diminuer le cens antérieurement exigé, et la majorité des citoyens aurait été exclue indéfiniment des droits électoraux, tandis qu'une loi suffit pour modifier l'état de choses actuel. Ceci semble, il est vrai, un cercle vicieux, car les députés nommés par suite d'un certain système d'élection doivent être peu portés à le modifier dans un sens plus large. Mais les progrès inévitables de la civilisation et la diffusion toujours croissante des lumières, amèneront forcément cette modification en grossissant le nombre des individus *évidemment capables*. Il est donc permis d'examiner ce que la législation devrait être avant de voir ce qu'elle est.

J'ai déjà dit qu'il ne devrait pas exister de conditions d'éligibilité, surtout lorsque la capacité électorale n'est attribuée qu'à un nombre de citoyens fort limité. Je vais achever de le démontrer, en parcourant les diverses natures de conditions qu'on peut essayer d'établir. Et d'abord elles ne peuvent consister en des distinctions de naissance (articles 1 et 62). Mais rien n'empêchera d'exiger des députés une certaine fortune, puisque l'article 33 le suppose, bien qu'il n'en fasse pas, selon moi, une nécessité (V. mes observations sur cet article). Les partisans de ce système ne le motivent plus guère sur ce que les plus riches sont les plus intéressés au choix des députés; car ceux-ci ne sont pas, comme autrefois les envoyés du tiers-état, bornés à la mission de *consentir* les impôts : leur pouvoir s'étend sur la législation toute entière; d'ailleurs tous ceux qui paient une contribution quelconque devraient être considérés comme intéressés, et les pauvres encore mieux que les riches, le sacrifice étant pour eux plus sensible. Or, il n'y a peut-être pas en France un seul individu qui ne paie, par lui ou les

siens, au moins quelque imposition indirecte. On insiste plutôt sur ce que la fortune est une garantie de *stabilité*. Cette stabilité là n'est pas celle de la constitution générale de l'Etat; car si cette constitution est conforme aux intérêts de la majorité, elle subsistera d'elle-même; si elle ne l'est pas, des artifices de ce genre ne sauraient la soutenir. On veut parler sans doute de la stabilité de la propriété territoriale; à l'égard de la propriété mobilière, sa conservation mènerait à des conséquences tout opposées; il n'y a guère d'individu qui n'ait des propriétés de ce genre, ne fût-ce que l'habit qui le couvre. Le résultat réel de cette crainte mal déguisée de la loi agraire, est de concentrer le pouvoir entre les mains de ceux à qui leur fortune assure déjà le monopole des jouissances de la vie. La législation, faite par eux, l'est toujours dans leur intérêt : ils diminuent les impôts directs et augmentent ceux qui pèsent sur la consommation (1). Supposons que les conditions de fortune soient équitables en principe, on est obligé, pour les établir, de s'en rapporter à des présomptions légales, démenties trop souvent par les faits. Ainsi la quotité de l'impôt direct est le signe adopté pour reconnaître la capacité que l'on cherche; on exclut dès lors la plupart des propriétaires qui n'ont pas de biens-fonds : par exemple, on peut avoir des rentes considérables sur l'Etat, et n'être pas éligible. Réciproquement on admet ceux qui ont des immeubles, lors même que ces immeubles sont hypothéqués pour des sommes qui excèdent leur valeur. Il est d'ailleurs possible d'éluder la règle, en se faisant céder des fonds par des amis complaisans, avec une contre-lettre qui annulle la cession. Enfin la présomption qui résulte d'un cens d'éli-

(1) Ce qui leur donne le moyen de concentrer leur pouvoir en moins de mains encore.

gibilité, exclut aveuglément une foule d'hommes capables d'être d'excellens députés; sous ce rapport elle nuit doublement à l'Etat qu'elle prive de leurs services, et qu'elle expose aux entreprises de ceux d'entre eux qui ont de l'ambition (1). Il reste une dernière objection en faveur de la condition de fortune : c'est qu'elle assure l'indépendance du député et prévient la corruption. Je réponds que la probité n'est pas plus que la capacité la compagne inséparable de l'opulence, et que du resté il existe d'autres préservatifs qui entraînent bien moins d'inconvéniens. La corruption peut s'exercer par des distributions d'emplois, ou des munificences pécuniaires. Il faut, pour lui fermer la première voie, déclarer les fonctions de député incompatibles avec toutes les autres (excepté avec le ministère, art. 46) : cette incompatibilité est commandée par un autre motif; c'est qu'il n'est pas possible de remplir cumulativement deux places, sans que l'une des deux en souffre ; d'être préfet dans un département éloigné, et législateur à Paris. Quant à la seconde espèce de corruption, bien moins à craindre que l'autre parce que les mœurs la repoussent, il suffit, pour la paralyser, de donner aux députés un traitement convenable. Je crois avoir démontré ailleurs la nécessité de cette mesure. On ne peut équitablement exiger qu'un citoyen abandonne le soin de sa famille et de ses intérêts privés (V. article 36), pour remplir son mandat gratuitement, et sans chercher les faveurs du ministère. Le taux élevé du cens n'y remédie point : 500 francs de contributions directes ne supposent guère que 1000 écus de revenu, et en Corse on est éligible à moins (V. article 33). Ce n'est pas avec des ressources aussi insuffisantes qu'un

(1) V. sur cette question, le discours de M. Odilon Barrot (Séance du 8 mars 1831).

député peut faire un voyage de 100, 200 lieues, pour aller passer 6 mois à Paris (1). Au reste, le traitement doit être peu élevé : il ne faut pas faire de la mission de représentant un objet de spéculation, ni donner un moyen d'influence au ministère qui pourrait, *suivant l'occurrence*, menacer les députés de leur enlever le revenu de leur place, par une dissolution.

Aucun des inconvéniens que je viens de signaler n'est attaché aux conditions d'aptitude, et leur adoption influerait sans doute d'une manière utile sur l'ensemble de la législation ; seulement il n'existe pas d'institutions propres à faciliter l'application de ce système : l'obligation d'obtenir le grade de docteur en droit n'atteindrait pas le but; il faudrait préalablement créer un enseignement complet des sciences morales et politiques, où les futurs candidats étudieraient les législations étrangères, les réformes dont la législation nationale est susceptible, les principes généraux du droit public et de l'économie politique, et la *tactique* des assemblées législatives. On pourrait aussi exiger une espèce de stage dans un conseil municipal ou départemental. Mais outre que ces sortes de conditions auraient pour effet de réduire considérablement le nombre des éligibles, il arriverait souvent que le candidat qui y satisferait, n'aurait pas connaissance des opinions et des intérêts particuliers de tel ou tel arrondissement électoral. Il vaudrait mieux les réserver pour la formation de la seconde chambre. La chambre des députés, et je reviens

(1) V. un article de M. Ch. Comte, dans la Revue encyclopédique de mai 1832, époque à laquelle le cens était de 1000 fr. Il démontre fort bien que si l'on persévère à refuser toute indemnité aux députés, il faut que les départemens se résignent à être représentés par des fonctionnaires publics ou par les habitans de Paris qui ont des talens et des loisirs.

ainsi à ma première conclusion, doit résulter du choix *entièrement libre* des électeurs.

Les idées qui précèdent n'ont pas présidé à la rédaction de la loi du 19 avril 1831 : cette loi, promise par l'article 69, 9°, a plutôt été faite sous l'influence des principes de la monarchie restaurée, élargis dans l'application. Elle n'exige qu'une condition autre que l'âge fixé par notre article : « Nul n'est éligible, dit l'art. 59, si, au jour de son élection... il ne paye 500 francs de contributions directes, sauf le cas prévu par l'article 33 de la Charte. » Du reste les règles sur l'époque du paiement des contributions et sur la faculté de les déléguer, sont les mêmes qu'en matière électorale (art 60). Cette disposition n'est pas tout-à-fait d'accord avec celle qui fixe le cens nécessaire pour être électeur, et qui donne ce titre aux membres de l'institut et aux officiers jouissant d'une pension de retraite de 1200 francs (art. 3), pourvu qu'ils payent la moitié du cens : il est clair qu'il fallait également les admettre parmi les éligibles, à la charge de payer 250 francs de contributions. En la comparant avec la loi du 29 décembre 1831, on aperçoit une inconséquence encore bien plus frappante : d'une part il semble que les conditions d'admissibilité à la pairie soient plus difficiles à remplir que les conditions d'éligibilité; en effet la qualité même de député est insuffisante pour devenir pair, si elle n'est accompagnée d'un cens de 3000 francs ou d'un certain temps d'exercice (art. 23, §§ 3, 22); cependant les membres de l'institut et une foule d'autres fonctionnaires qui ne pourraient être élus députés faute d'un cens de 500 francs, figurent sur les catégories dans lesquelles se recrute la chambre des pairs. Il faut absolument faire disparaître cette bizarre anomalie en déclarant que toutes les personnes admissibles à la pairie sont en même temps éligibles à la chambre des députés sans autre con-

dition. — Le cens nécessaire pour faire partie d'un collége électoral n'est que de 200 francs : dès lors tous les éligibles sont aussi électeurs et doivent être inscrits sur les listes électorales ; mais cela n'est pas toujours suffisant pour les faire connaître, surtout dans l'hypothèse prévue par l'art. 33. Il faut bien que les membres du collége sachent parmi quelles personnes ils ont à choisir, d'autant mieux que la moitié des députés du département doit y avoir son domicile politique (art. 36). Il conviendrait donc d'inscrire les éligibles sur une liste distincte en tête des listes générales. Les journaux publieraient les noms les plus remarquables appartenant aux divers départemens ; et dans ceux où il y a disette d'hommes capables on pourrait facilement y suppléer ; tandis qu'aujourd'hui on est réduit à chercher les anciens députés non réélus, et le pays se trouve privé des services d'un assez grand nombre d'hommes de mérite qu'une modestie peut-être mal entendue écarte de la candidature.

La chambre des députés est *seule* juge des conditions d'éligibilité (Loi du 19 avril 1831, art. 61). Elle l'est par cela même de la régularité des opérations électorales (art. 45) et de la nature des preuves qui doivent être produites devant elle pour justifier de la validité de l'élection. L'opération par laquelle elle s'assure de cette validité, s'appelle *vérification des pouvoirs*. Elle est nécessairement faite, en cas de renouvellement intégral, par la réunion des députés *présumés*. Il peut arriver, de la sorte, que des individus qui ne sont pas députés, ou ont été nommés irrégulièrement, soient appelés à statuer sur l'admission des autres et en profitent pour les exclure. La publicité est le seul remède contre un semblable attentat ; peut-être devrait-on exiger que chaque député prétendu produisît un certificat du président du collége électoral qui l'a choisi. Bien que le gouvernement et la chambre des pairs aient

intérêt, comme possédant une branche du pouvoir législatif, à ce que la composition de la chambre des députés ne soit pas altérée (1), on leur a refusé toute intervention dans la vérification des pouvoirs, sans doute de peur que l'indépendance de la chambre élective n'en souffrît quelque atteinte.

Ce n'est pas seulement la majorité qui a droit à être indépendante, mais aussi la minorité, fût-elle réduite à un seul membre; on en doit conclure que l'assemblée elle-même ne peut exclure de son sein un député, pour quelque motif que ce soit. L'exemple qu'une chambre de la restauration a donné en expulsant Manuel pour cause d'*indignité*, n'est pas un précédent bon à suivre. Je penche même à croire que la diminution du cens au dessous de 500 francs ne serait pas un motif suffisant pour considérer un député comme dépouillé de son caractère. En effet, il a reçu un mandat de ses commettans pour 5 années, et le cens n'est exigé par la loi que pour *être éligible*. Mais par cette raison même, s'il se trouve soumis à une réélection, il est clair qu'il ne pourrait être réélu. — La loi du 19 avril 1831, art. 64, déclare, sans doute pour les motifs que j'ai indiqués plus haut, qu'il y a incompatibilité entre les fonctions de député et celles de préfet, de sous-préfet, de receveur général ou particulier des finances et de payeur. Ces fonctionnaires ne sont pas pour cela incapables d'être députés; ils sont seulement tenus d'opter, dans le cas où ils viennent à être élus; toutefois, pour empêcher qu'ils n'abusent de l'influence de leur place dans le but d'arriver à la chambre, la loi défend de les élire moins de six mois après la fin de leurs fonctions, dans l'arrondis-

(1) On se rappelle que la première discussion qui eut lieu dans le sein des États-Généraux en 1789, porta sur la vérification des pouvoirs. Le tiers-état voulait qu'elle se fît en commun : la noblesse et le clergé, que chaque ordre y procédât séparément.

sement où ils les exerçaient. Les commandans de divisions militaires, les procureurs généraux, les procureurs du roi, les directeurs des contributions, des domaines et des douanes dans les départemens, leur sont assimilés sous ce rapport.

Article xxxiii. *Si néanmoins il ne se trouvait pas dans le département cinquante personnes de l'âge indiqué payant le cens d'éligibilité déterminé par la loi, leur nombre sera complété par les plus imposés au dessous du taux de ce cens, et ceux-ci pourront être élus concurremment avec les premiers.*

En laissant au législateur la faculté de diminuer progressivement le cens d'éligibilité jusqu'au moment où il jugera sans danger de le supprimer radicalement, il fallait prévoir le cas où des esprits rétrogrades tenteraient de l'augmenter pour limiter outre mesure le choix des électeurs. Tel est évidemment le but de l'article 33, adopté sur la proposition de M. Berryer. Mais si la pensée de l'article est bonne, sa rédaction, calquée sur celle de l'ancien article 39, est aussi mauvaise que possible. Le chiffre indiqué est trop faible : le minimum des éligibles n'est que de 4300 pour toute la France; environ dix éligibles pour un député, bien qu'il y en ait seulement 459. Secondement la disposition ne concerne que les éligibles, et il était indispensable de l'étendre aux électeurs. Enfin le vice le plus grave est de contredire formellement la latitude du pouvoir confié au législateur par l'article précédent. D'une part l'art. 32 permet d'exiger avec le cens d'autres conditions d'aptitude ; ou d'autres conditions sans le cens ; ou même de n'exiger de conditions d'aucune espèce, auquel cas tous les citoyens de trente ans se trouveraient éligibles sans distinction. D'un autre côté l'art. 33

suppose que la loi *déterminera un cens* d'éligibilité, et veut qu'à défaut de 50 personnes payant ce cens, dans un département, le nombre en soit complété par *les plus imposés* au dessous *du taux de ce cens*. Donc le législateur doit exiger un cens, et ne peut exiger autre chose; donc la prétendue latitude de l'art. 32 se réduit à déterminer le taux du cens. Pour mettre d'accord les deux dispositions on devait dire dans l'une : « nul n'est admis dans la chambre, s'il ne paye *le cens* fixé par la loi, » ou rédiger ainsi l'autre : « Le nombre des éligibles ne peut être moindre de 50 par département. » Telles qu'elles sont, je les crois inconciliables; il faut absolument sacrifier le sens littéral de l'une d'elles. Or le principe général se trouve posé dans l'article 32 dont l'esprit et la lettre ont d'accord. Au contraire le but de l'article 33 n'était pas de déterminer la nature des conditions d'éligibilité, mais bien le *minimum* des éligibles; s'il parle de cens, c'est que le rédacteur était préoccupé de la législation antérieure, comme il est facile de s'en convaincre en comparant l'ancien texte avec le nouveau. Il me semble donc que l'article 33 ne saurait être considéré comme préjugeant la nécessité d'un cens. Au demeurant, lors même qu'on refuserait d'admettre mon interprétation, la conséquence la plus rigoureuse à laquelle on puisse être conduit, c'est que le maximum des éligibles est égal au nombre des citoyens âgés de 30 ans, qui paient une contribution directe quelconque. La limite est encore assez large. Quant au chiffre de 50, rien n'empêche le législateur de le grossir, afin de donner à l'article une utilité pratique, car je doute qu'il en ait ailleurs qu'en Corse, où l'on comptait seulement 30 électeurs à 300 francs sous la restauration.

L'application matérielle n'offre pas de difficultés : il suffit d'examiner si 50 individus âgés de 30 ans et payant 500 fr. de contributions directes, *ont leur domicile politi-*

tique dans le département, à l'époque de l'élection. Mai comment les électeurs auraient-ils connaissance des nom qui doivent compléter ce nombre de 5o, déjà *si* faibl quand on le compare à une population de 100 *mille ha*bitans, et que doivent encore restreindre *les infirmité* ou l'inaptitude contre lesquelles le cens est une caution pei assurée? Ils peuvent, dira-t-on, compulser les listes *élec*torales. Ce travail ne leur fournirait que des renseignemens fort imparfaits, puisqu'il y a, pour chaque arrondissement électoral, une liste séparée, où sont seuls inscrits les citoyens qui ont droit de voter dans le collége. Les 5o plus imposés de tout le département sont donc nécessairement dispersés sur les diverses listes. Cependant la loi du 19 avril 1831 garde le silence sur ce point: c'est une lacune qu'il faut remplir en décidant que le préfet devra porter en tête de la liste destinée à chaque collége, les noms des 5o ou 6o plus imposés, afin qu'au jour de la convocation, les électeurs ne soient pas réduits à un choix à peu près illusoire.

ARTICLE XXXIV. *Nul n'est électeur, s'il a moins de vingt-cinq ans, et s'il ne réunit les autres conditions déterminées par la loi.*

Nous revenons ici avec le texte à l'organisation des colléges électoraux qui semblait réglée par l'article 3o. Les conditions qui confèrent la capacité d'élire, comme celles qui donnent la capacité d'être élu, sont à peu près laissées à l'arbitrage du législateur. La Charte se borne à déterminer l'âge; le reste l'a été par la loi du 19 avril 1831, rendue en exécution de la promesse faite par l'article 69, 9°. L'âge de 25 ans substitué à celui de 3o ans, qu'établissait la Charte de 1814 (art. 40), est celui auquel l'homme devient capable d'aspirer à la plupart des fonctions publiques; mais la capacité, la prudence sont né-

cessaires pour être magistrat ou administrateur ; pour élire un député, il suffit de savoir discerner l'homme de mérite de l'incapable ; les rédacteurs de la constitution de 1830 auraient pu ne pas montrer dans cette matière plus de défiance envers la jeunesse, qu'ils n'en ont montré en réglant les élections de la garde nationale et des conseils municipaux. Toutefois j'avouerai qu'il s'agit dans ces élections d'intérêts moins élevés, et qu'elles ne se résolvent pas nécessairement à approuver ou rejeter tout un système politique. Forcés de prendre tel qu'il est l'âge indiqué par l'article 34, nous pouvons du moins rechercher s'il convient d'exiger d'autres conditions et si tous les Français âgés de 25 ans ne doivent pas également être appelés à se choisir un représentant dans la chambre des députés.

La mission de cette assemblée est de défendre les intérêts de tous et d'exprimer la volonté générale résultant de la réunion des vœux particuliers émis par les divers colléges électoraux. Mais si, dans chaque collége, une portion des citoyens était seule admise à donner son suffrage, il est évident qu'il n'y aurait que cette portion de représentée; à moins qu'elle n'ait été déléguée à cet effet, ce qui constitue l'élection par le double degré (V. p. 216). Pour dépouiller ainsi l'autre portion du plus important des droits civiques, il faut des raisons puissantes ; et d'abord la nature des choses commande l'exclusion des femmes, que leur faiblesse et leur destination physique écarteront toujours des assemblées délibérantes, même indépendamment des vices de leur éducation dans tout ce qui touche la logique. Comme d'un autre côté tous les individus âgés de moins de 25 ans ne sont pas admis, et qu'on s'accorde à retrancher du reste les interdits et les condamnés pour crimes ou délits, la difficulté ne roule que sur sept millions de Français environ, sur plus de trente-deux. C'est en effet à ces sept millions que se borne ce qu'on appelle le suf-

frage *universel*. Pour établir qu'on ne doit pas diviser cet masse de citoyens en deux classes, et confier la puissan électorale à celle qui possède une certaine fortune, je pourrais que répéter ce que j'ai déjà dit sur les condi tions de richesses, dans leur rapport avec l'*éligibilité* (T p. 227). Je persiste à croire avec Destutt-Tracy (*Commen* sur Montesq., liv. XI, ch. 2), que la circonstance fortuite pa suite de laquelle des citoyens se trouvent possesseurs d'a vantages pécuniaires ou honorifiques, n'est point un raison d'y ajouter un surcroît de puissance artificielle sou prétexte de leur servir à se défendre; cette supériorité de pouvoir ne leur servirait réellement qu'à opprimer. — Mai ne conviendrait-il pas d'écarter des colléges électoraux les individus qui se trouvent placés dans un état de dépendance extraordinaire, comme les domestiques? Jusqu'à la Charte, qui se tait là-dessus, toutes les constitutions, excepté celle de 1793, ont déclaré l'exercice des droits de citoyen suspendu par l'état de domesticité ou de serviteur à gages (1). Il me semble qu'on s'est laissé influencer par l'usage, qui, en cette matière comme en beaucoup d'autres, n'est pas au niveau de la doctrine (2). Chez les anciens il y avait des *maîtres*, parce qu'il y avait des *esclaves*, espèces de machines vivantes qu'on brisait ou conservait à son gré. Chez nous, le contrat qui unit le *maître* (3) et le *domestique*,

(1) V. Constitut. de 1791, tit. III, ch. 1, sect. 2, art. 2; de l'an III, art. 13; de l'an VIII, art. 5.

(2) C'est surtout dans les provinces qu'on a les idées les *plus* fausses sur les domestiques. On les considère généralement comme des hommes qui doivent se contenter du rebut des alimens, supporter tous les reproches sans se plaindre, et ne dérober aucun moment de la journée à leur travail, fût-ce pour apprendre à lire; et en leur donnant 100 ou 200 francs par an, on témoigne toujours le plus profond étonnement de leurs grapillages.

(3) Evidemment ce mot devait être changé en même temps que celui d'esclave.

est un louage d'ouvrage (Code civ., 1779); convention de la même nature que celle qu'on forme avec un architecte, un peintre, un avocat; car la plus ou moins grande valeur des services ne change rien à la nature de l'obligation; et comme celle du domestique consiste à *faire*, il est toujours libre de se dispenser de l'accomplir, sauf à indemniser le maître du tort qui en pourrait résulter (Code civ., 1142); dès lors c'est surabondamment que la loi prohibe les engagemens de services à vie (Code civ., 1780); mais on sent qu'elle retombe sous l'empire du préjugé, quand elle donne au maître l'inexplicable faculté de trancher toutes les contestations sur le salaire du domestique, par sa seule *affirmation* (Code civ., 1781). Voilà une disposition qui établit une véritable disparité entre les contractans, et qui livre l'un à la discrétion de l'autre, bien qu'il y ait entre eux échange d'obligations, plutôt qu'obligation d'obéir d'une part, et droit de commander de l'autre : elle doit être supprimée avant toute innovation ultérieure. Ensuite on pourra successivement les appeler à prendre part aux diverses espèces de droits civiques; on parviendra peut-être ainsi à leur faire atteindre le niveau de l'égalité devant la loi. Je crois donc qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à la position sociale d'un homme, pour savoir s'il doit figurer ou non sur les listes électorales. — Faut-il au moins s'enquérir de sa capacité? Un électeur, je l'ai déjà dit, n'est pas un magistrat : c'est un citoyen auquel on demande son avis sur la marche générale des affaires, sur la répartition et la quotité des impôts, sur les réformes à faire à la législation; mais ce n'est pas une opinion positive, détaillée qu'on lui demande; il n'est pas tenu d'indiquer les moyens de réforme; il suffit qu'il manifeste son sentiment ou sa désapprobation; et comme cette manifestation s'opère par le choix d'un député, la capacité indispensable dans un électeur se réduit en définitive à apprécier s'il se trouve

bien ou mal, et si tel candidat mérite mieux sa confiance que tel autre. Assurément il n'est pas besoin pour cela de connaissances profondes en mathématiques ou en jurisprudence; cependant il faut bien que l'électeur puisse s'assurer des principes des candidats, en lisant leur profession de foi, ou la provoquer en leur écrivant; *qu'il soit* à même d'apprécier la fidélité de l'élu dans ses promesses, par la lecture des débats des chambres : ce n'est donc pas être trop exigeant que de demander qu'il sache lire et écrire. Bien entendu que le législateur, en adoptant une restriction semblable, doit procurer à tous les citoyens l'instruction primaire gratuite, afin que personne ne puisse se plaindre d'une condition qu'on le met à portée d'acquérir. Le moyen de s'assurer qu'il y a été satisfait est fort simple : il consiste à supprimer la faculté de faire écrire son suffrage par autrui; on arrivera ainsi à un résultat bien important : la sincérité du vote, qui n'est guère compatible avec la nécessité de se confier à un tiers. Il est notoire que dans les campagnes, un individu qui sait écrire est certain de l'emporter dans les élections municipales, parce que les illettrés, en s'adressant à lui pour faire écrire leurs choix, ne peuvent éviter de le placer en tête de la liste.

L'article 1 de la loi du 19 avril 1831 confère la qualité d'électeur à tout Français jouissant des droits civils et politiques (âgé de 25 ans accomplis), et payant 200 francs de contributions directes. L'inconvénient d'un taux uniforme pour toute la France est palpable : les richesses ne pouvant être également réparties sur un aussi vaste territoire, il s'en suit que certaines localités, telles que les villes, ont beaucoup d'électeurs, et les autres fort peu. Par exemple, tel collége de la Seine, qui renferme 2000 électeurs, et devrait élire $\frac{1}{87}$ de la chambre, ou 5 députés, n'en élit qu'un, c'est-à-dire $\frac{1}{459}$. Réciproquement dans

certains départemens pauvres, comme la Corse, un député est élu par 150 individus, qui ne forment pas le millième de la population électorale. Ce n'est pas qu'il y ait, dans ces départemens, 150 citoyens payant 200 francs d'impôt direct; mais les plus imposés au dessous de 200 francs sont appelés jusqu'à concurrence de ce nombre en vertu de l'art. 2 de la loi, qui devrait figurer dans la Charte à aussi juste titre que le minimum des éligibles (art. 33). Il est facile de comprendre pourquoi ses rédacteurs n'y ont pas consacré le suffrage universel; au moins devaient-ils élever une barrière contre toutes les tentatives rétrogrades, en décidant par exemple, que dans chaque département le nombre des électeurs serait au moins égal au dixième de la population mâle au dessus de 25 ans. Outre les électeurs purement *censitaires*, la loi du 19 avril 1831, (art. 3) admet, moyennant un cens de 100 francs, 1° les membres et correspondans de l'institut: 2° les officiers des armées de terre et de mer, jouissant d'une pension de retraite de 1200 francs au moins (1). Voici la première apparition du principe de capacité dans nos lois électorales; mais il faut avouer que le progrès est d'une timidité bien étrange. Que penser d'une disposition qui évalue à 100 francs d'impôt, la capacité de Cuvier ou de Châteaubriand? Comment la concilier avec la loi du 29 décembre 1831 qui ouvre les

(1) Le projet du gouvernement et celui de la commission portaient d'autres adjonctions qui furent repoussées par suite d'une circonstance assez singulière. La première catégorie appelait les juges: plusieurs députés du côté gauche, qui avaient vainement demandé en 1830 le renouvellement des tribunaux, votèrent contre et la firent rejeter: il ne firent pas réflexion que tous les juges sont licenciés en droit, et que les licenciés en droit étaient compris dans le § 6 du projet du gouvernement pour lequel ils votèrent ensuite. Du reste, ce vote était souverainement impolitique: en effet les députés du centre, piqués de l'exclusion de la magistrature, s'empressèrent de se lever contre toutes les adjonctions. V. la séance du 25 février 1831.

portes de la chambre des pairs aux membres de l'institut sans autre condition? La même inconséquence se reproduit à l'occasion des §§ 4 à 10, et 12 à 20 de cette dernière loi. D'un autre côté, on n'aperçoit pas le motif qui a fait préférer les officiers en retraite aux autres capacités qui figurent sur la liste du jury, et qui forment la partie la plus éclairée de la population. L'état actuel des lumières réclame impérieusement et avant toute autre réforme, l'attribution des droits électoraux à tous les jurés, sans autre condition. On pourra ensuite s'avancer plus ou moins rapidement dans cette voie, soit en abaissant successivement le taux du cens, soit en autorisant les citoyens moins imposés, à compléter d'eux-mêmes leur cens par une contribution volontaire. Le nombre des électeurs, que la commission chargée de l'examen du projet évaluait à plus de 200,000, ne va pas en réalité à 175,000; et la division croissante des propriétés le diminue tous les jours. A l'époque de la révolution, quand la population de la France n'était que de 25 millions d'habitans, on évaluait la noblesse à 110,000 individus et le clergé à 80,000 (1). Si ces chiffres sont exacts, il est clair que le corps électoral d'aujourd'hui, malgré les forces qu'il a acquises depuis la révolution de juillet, équivaut à peine aux deux premiers ordres de l'ancien régime.

Les contributions directes qui confèrent le droit électoral, sont les contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres, des mines, des patentes, les centimes additionnels de toute nature et le droit de diplôme auquel sont soumis les chefs d'institution (Loi du 19 avril 1831, art. 4-5). Le diplôme et la patente doivent avoir une année de date; et la propriété

(1) Brion de la Tour, Résultats de recherches sur la population de la France, etc., in-8°, 1790.

foncière ou la location être antérieure au 1er juin (*ibid.*, art. 7). A l'égard des contributions directes qui viendraient à être établies par une loi nouvelle, ne rentrant pas dans cette énumération, elles ne donneraient de capacité électorale qu'en vertu d'une disposition formelle. Des citoyens qui jouissent d'une exemption temporaire ou accidentelle, peuvent se prévaloir de l'impôt qu'ils paieraient sans les circonstances où ils se trouvent placés (*ib.* art., 4). Le propriétaire exproprié pour cause d'utilité publique, a la faculté de compter les contributions de son immeuble, pendant un an après qu'il en a fait la remise (Loi du 7 juillet 1833, art. 64). — On compte à chaque Français les contributions directes qu'il paie dans toute la France; celles de ses enfans mineurs, quand il a l'usufruit légal de leurs biens, et celles de sa femme (Loi du 19 avril 1831, art. 6), à moins qu'elle ne soit séparée de corps, auquel cas elle a, comme la femme divorcée ou veuve, la faculté de les déléguer à celui de ses fils, petit-fils ou gendres qu'elle désigne (*ib.*, art. 8). Le fermier qui a un bail authentique de 9 ans au moins, a droit de se prévaloir du tiers des contributions de l'immeuble affermé, sans que le cens du propriétaire en souffre aucune diminution (*ib.*, art. 9).

La complication assez grande des règles que je viens d'analyser, complication qui est due elle-même aux restrictions du droit électoral, s'oppose à ce que leur observation soit constatée au moment même de voter, et les difficultés décidées par le bureau du collége; ainsi s'explique la nécessité des *listes électorales*. On sent que si ces listes étaient inexactes, elles seraient plus dangereuses qu'utiles, puisque leur altération ne tend à rien moins qu'à fausser le vœu du corps électoral, seule représentation *officielle* de la nation. Cependant la rédaction en a été, dès l'origine, abandonnée sans contrôle aux agens

du pouvoir exécutif. Le ministère Villèle usa largement de la concession ; les brochures et les journaux du temps attestent les fraudes et les manœuvres coupables employées pour exclure des listes les électeurs indépendans, et pour y inscrire des fonctionnaires amovibles ou des partisans peu scrupuleux du gouvernement. Ce qui *suffirait* pour prouver la réalité de ces fraudes, au défaut d'autre *témoignage*, c'est le soin qu'on prit d'en prévenir le retour, aussitôt après le changement de l'administration. Tel était le but de la loi du 2 juillet 1828, refondue presque textuellement dans celle du 19 avril 1831. D'après le nouveau système, c'est toujours le préfet qui est chargé de la confection des listes ; et c'est encore lui qui statue en conseil de préfecture sur les réclamations ; mais le *législateur* a établi des garanties de diverses natures en faveur des citoyens omis ou rayés : 1° on peut appeler des décisions du préfet, devant la cour royale, qui juge, sans avoués, toutes affaires cessantes, sur rapport et conclusions du ministère public. Le pourvoi en cassation est également jugé toutes affaires cessantes et sans consignation d'amende. Tous les actes judiciaires sont dispensés de l'enregistrement (Loi du 19 avril, art. 33) ; 2° tous les individus inscrits sur les listes, même les jurés non électeurs, peuvent, du 15 août au 30 septembre, *réclamer* une rectification, sauf notification à la partie intéressée qui a 10 jours pour y répondre (art. 25-26) ; mais la réclamation tendant à faire inscrire un électeur omis, ne peut, quand elle a été rejetée par le conseil de préfecture, être portée en cour royale que par l'intéressé lui-même (art. 33) ; 3° l'inscription sur la liste est définitive, sans qu'il soit besoin de réitérer ses preuves de capacité à certaines époques ; le préfet ne peut rayer un individu sans lui notifier sa décision dans les dix jours (art. 21), et la réclamation, soit devant le conseil de préfecture, soit

devant la cour royale, a un effet suspensif (art. 34). Malheureusement cette troisième garantie n'a pas de sanction bien réelle, car si le citoyen rayé sans avertissement, ne s'aperçoit pas à temps de sa radiation, il ne sera pas admis à voter (art. 46); d'ailleurs le préfet peut retrancher purement et simplement un nom, pour motif de décès, ou d'annulation de l'inscription par *l'autorité compétente* (article 18); et cela à toute époque de l'année (article 32). Il est donc prudent de vérifier tous les ans, au moins dans le mois d'août, si l'on a été maintenu sur les listes, afin de réclamer devant le conseil de préfecture dans le délai légal, c'est-à-dire du 15 août au 30 septembre inclusivement (art. 23-24-25). Quant à celui qui, n'ayant jamais été porté sur les listes, néglige de réclamer son inscription avant le 30 septembre, il est contraint d'attendre un an entier; et comme les opérations de la révision annuelle sont terminées seulement le 20 octobre (art. 30), il est clair qu'il ne pourra user de son droit d'électeur avant le 21 octobre de l'année suivante (1). Ceux qui n'ont acquis la capacité électorale que postérieurement aux opérations, sont dans une situation pareille. En sens inverse, un électeur qui, depuis la clôture des listes, a cessé de payer le cens nécessaire pour y être maintenu, conserve néanmoins le droit de voter jusqu'à ce que la révision de l'année suivante soit terminée. — Dans les colléges qui ne sont composés que du minimum de 150 électeurs, le préfet doit ajouter une liste complé-

(1) Le gouvernement peut tirer parti de cette circonstance, et profiter d'une année où les électeurs ont été négligens, pour dissoudre la chambre et convoquer les colléges avant le 21 octobre. On ne saurait trop redire aux citoyens qu'ils doivent se faire inscrire le plus tôt possible, lors même qu'il n'y a pas probabilité d'élections prochaines. La crainte d'être juré est encore une excuse fort mauvaise. Il faut bien que quelque charge soit attachée au droit d'intervenir dans les affaires du pays.

mentaire de 10 citoyens destinés à compléter au besoin la liste proprement dite, si des radiations venaient à supprimer quelqu'un des 150 noms (V. art. 20, 30, 35). — Au reste, le droit de présider à la confection des listes n'autorise point l'administration à refuser de les communiquer aux imprimeurs qui veulent en prendre copie pour les publier (art. 37); elle doit elle-même les afficher dans les communes de 600 habitans (art. 19). — Les améliorations qu'on pourrait apporter dans cette matière, consisteraient à y appliquer l'institution du jury de révision, imaginée pour la garde nationale, ou tout au moins à exclure le préfet du conseil de préfecture, dont les membres devraient, pour bien des raisons, devenir inamovibles. Le droit de contrôle accordé aux jurés, serait étendu à tous les citoyens, qui y ont bien quelqu'intérêt, quoi qu'on en dise; enfin on pourrait autoriser les électeurs à se faire inscrire dans un certain délai après l'ordonnance de convocation.

ARTICLE XXXV. *Les présidens des colléges électoraux sont nommés par les électeurs.*

Une assemblée qui discute et délibère ne peut se passer d'un président qui fixe l'ordre de la parole, pose les questions, dirige les débats, et règle une foule de menus détails qui entraveraient les délibérations. Mais une assemblée dont les fonctions se bornent à émettre un suffrage, n'a pas besoin de président : il lui faut des *scrutateurs* pour appeler les noms et compter les votes, et il lui en faut plusieurs qui se contrôlent mutuellement; elle ne saurait se confier sans imprudence à un seul individu. On peut conclure de là, ce me semble, que l'esprit de la Charte était de faire des colléges électoraux, des assemblées chargées de discuter le mérite des candidats,

et de délibérer sur les instructions qu'il conviendrait de leur donner. La loi du 19 avril 1831 (art. 40), en a jugé autrement, et leur a interdit, comme nous l'avons vu, toute espèce de délibération et de discussion. Les fonctions du président se réduisent à maintenir la police dans le collége (D. loi, art. 45), et à participer avec les scrutateurs au dépouillement des votes et à la décision de certaines difficultés. Sous la Charte de 1814, qui réservait au roi la faculté de nommer le président (1), la législation attribuait à celui-ci le choix des scrutateurs provisoires (Loi du 5 févr. 1817, art. 10). Cette disposition, jointe à l'absence de règles positives sur la manière de voter, a été un des instrumens dont les ministres de la restauration se sont servis pour fausser les élections pendant plus de six ans. On nommait président, soit le candidat ministériel, intéressé à se proclamer lui-même, soit un partisan dévoué; le président nommait à son tour un bureau provisoire à sa convenance, chose facile à l'aide de l'altération des listes. Les scrutateurs provisoires, placés en évidence, étaient ordinairement maintenus par le scrutin de liste. Alors président et bureau s'accordaient à susciter des chicanes aux électeurs indépendans, à surveiller les fonctionnaires amovibles, soit au moment du vote, en violant le secret prescrit par la loi, soit après le dépouillement, en emportant les bulletins au lieu de les brûler, quelquefois à altérer le résultat du scrutin, ou du moins à empêcher les électeurs de surveiller le dépouillement. — Tout en désavouant ce qu'il y a de frauduleux dans ces manœuvres, on a cherché à les justifier sous un autre point de vue; on a prétendu que le gouvernement a droit d'exercer sur les élections toute l'influence dont

(1) Même parmi les citoyens non électeurs, car l'article 41 portait : « Les présidens sont.... *de droit* membres du collége. »

il peut disposer. Telle n'est pas mon opinion. La puissance matérielle est confiée aux ministres pour en disposer conformément à la volonté nationale, et non pour réagir sur cette volonté, et en altérer la manifestation dans le but d'étendre et de consolider leur autorité, ce qui serait un cercle vicieux dans toute la force du terme. La chambre se compose des députés du peuple, et non des députés du ministère : s'il ne peut obtenir l'approbation de la majorité, qu'il se retire ; s'il l'obtient qu'il demeure; mais il ne doit pas *faire* cette majorité, car ce serait une majorité *factice*. On ajoute en ce qui touche les fonctionnaires publics, qu'en *servant* le ministère, ils s'engagent par là même à le soutenir de leurs votes. Je réponds qu'ils ne sont point les *serviteurs* du ministère : un préfet ne sert pas plus le ministre qu'un maire ne sert le préfet : tous servent l'Etat. Ils occupent, il est vrai, des degrés plus ou moins élevés dans la hiérarchie administrative ou judiciaire, et celui qui est au sommet peut, dans les limites tracées par la loi, imprimer sa direction à la foule des subordonnés ; mais s'ils sont tenus d'obéir à un ordre légalement reçu, alors même qu'ils le désapprouvent, rien ne les oblige à désobéir à leur conscience en votant pour un candidat ministériel (1). Je comprends très bien qu'un citoyen applique comme juge, ou enseigne comme professeur, une loi qu'il croit mauvaise, et en provoque ensuite la réforme en qualité d'électeur. Pourquoi un officier ne pourrait-il, en se rendant à son poste,

(1) M. Mahul (p. 337 à 345) admet l'influence du gouvernement sur les fonctionnaires avec certaines nuances ; cette influence lui paraît devoir être complète à l'égard des préfets, sous-préfets, directeurs-généraux et conseillers d'état. « Nul doute, dit-il, qu'un ministère peut et doit se séparer des fonctionnaires de cette catégorie qui ne lui sont pas intimement dévoués : ils sont les os de ses os, et la chair de sa chair. (p. 339.) »

donner mandat à un député de refuser les subsides nécessaires à la guerre? Dans l'état actuel de la société, la plupart des emplois, dont le nombre est si grand en France, sont indispensables à l'entretien de ceux qui les exercent. On ne saurait donc conclure avec quelque fondement de la circonstance qu'un citoyen accepte des fonctions publiques, qu'il s'engage sous peine de destitution, à voter indéfiniment pour des députés favorables au ministère qui l'a nommé. La liberté électorale doit être aussi complète que la liberté de la tribune, et après tout elle ne peut nuire qu'à un gouvernement qui ne prend pas pour guide l'opinion publique. Malheureusement, tout cela est une pure théorie : la nomination de tous les emplois d'administration publique appartient au roi (art. 13); il faut qu'un ministre, ayant un pareil levier dans les mains, soit bien désintéressé pour ne pas le faire mouvoir au profit de son autorité, et attendre de pied ferme le jugement électoral. — Tant que cette faculté illimitée de nommer les fonctionnaires se combinera avec la limitation des électeurs, il faudra maintenir le *vote secret* comme préservatif indispensable. Cependant le vote public, établi en Angleterre, où il s'allie par malheur avec la vénalité des suffrages, a trouvé de nombreux partisans. La publicité est en effet la garantie la plus sûre de l'accomplissement de la volonté générale. Avec une votation ouverte, les transactions, les dissimulations deviennent impossibles; les hommes indécis, soit par insouciance, soit par ignorance, sont forcés d'examiner et de prendre parti. Ce mode est d'ailleurs le plus expéditif de tous, et s'il offre quelque danger en temps de révolution et de guerres civiles, il est aussi le plus propre à les prévenir, parce qu'il fait éclater la majorité dans tout son jour. Il prévaudra lorsque le nombre des électeurs sera assez grand pour que l'influence de l'administration, de la

corruption (1) et des coteries soit absorbée dans la masse des votes indépendans; mais tant qu'il y aura plus à craindre de l'influence des volontés particulières qu'à espérer de celle de l'opinion publique, les suffrages devront être donnés secrètement (2). De cette manière la corruption est rendue à peu près impossible, parce que l'acheteur du vote ne peut pas avoir une assurance suffisante que le contrat sera fidèlement exécuté par le vendeur, et l'homme en place peut raisonnablement espérer qu'il sera à l'abri de la vengeance du ministère, si celui-ci n'est pas renversé. Le vote secret ne forme point obstacle aux discussions publiques des titres des candidats, car tout le monde n'est pas tenu de s'y prononcer; mais il doit être en lui-même aussi secret que possible : une demi-publicité ne préserverait d'aucun inconvénient, sans procurer les avantages de la publicité complète. En conséquence le secret doit être obligatoire et non facultatif : autrement on ne manquerait pas d'imposer aux gens intimidés ou séduits la condition de voter ostensiblement, et tous ceux qui ne le feraient pas se trouveraient signalés comme suspects. — L'expérience acquise sous la restauration a fait introduire dans la loi du 19 avril 1831, plusieurs mesures favorables au secret des votes. Aux termes de l'art. 48, chaque électeur, après avoir été appelé, *reçoit* du président un bulletin *ouvert*, afin qu'on ne puisse arriver avec un vote préparé, ou dicté par autrui; sur ce bulletin l'électeur écrit ou fait écrire (3) *secrètement* son

(1) A vrai dire, la corruption *pécuniaire* ne sera jamais bien redoutable en France : le caractère national la repousse, et la rareté des grandes fortunes s'oppose à ce qu'on la pratique sur une grande échelle.

(2) V. Bentham, Tactique des assemblées législ., ch. 24.

(3) Dans ce cas, le secret n'est pas absolu; c'est une raison de plus pour interdire cette faculté (V. p. 240). Si l'individu auquel on s'adresse écrit un autre nom que celui qu'on lui a déclaré, il est

vote par un électeur de son choix, sur une table disposée à cet effet, et *séparée du bureau*; pour que cette disposition existe, il faut que le papier sur lequel on écrit soit soustrait à tous les regards, par exemple au moyen d'un carton dressé sur la table. Après avoir écrit, l'électeur remet son bulletin *fermé* au président qui le dépose dans la boîte destinée à cet usage. Ainsi le président doit refuser le bulletin si on le lui remet *ouvert*, et après l'avoir reçu, il ne doit pas le garder entre ses mains, sauf à le jeter plus tard dans l'urne avec tous les autres. Le scrutin dépouillé, les bulletins sont immédiatement *brûlés* en présence du collége (D. loi, art. 52), de sorte qu'il n'est pas à craindre qu'on les examine ultérieurement pour en reconnaître l'écriture.

Pour qu'une assemblée procède à la nomination de son président, il faut qu'elle soit dirigée provisoirement par quelqu'un : ordinairement c'est le plus âgé qu'on charge de cette mission; d'après la loi du 19 avril 1831 (art. 42), la présidence provisoire est dévolue aux juges du tribunal de première instance, dans l'ordre du tableau : à leur défaut, on appelle les membres du conseil municipal, aussi dans l'ordre du tableau. Les deux électeurs les plus âgés et les deux plus jeunes sont scrutateurs provisoires : le collége ou la section élit alors le président et les scrutateurs définitifs qui nomment eux-mêmes le secrétaire (D. loi, art. 44). La plus importante fonction du bureau (non compris le secrétaire qui a seulement voix consultative), consiste à juger provisoirement les difficultés survenues dans le cours des opérations. La chambre des députés prononce définitivement (*ib.*, art.

puni de la dégradation civique ou de la prison (Code pén., 111-112); mais quand appliquera-t-on cette peine, puisque les bulletins sont jetés immédiatement dans l'urne et brûlés aussitôt qu'on les en a retirés?

45). Du reste, pour prévenir les contestations, on a soin d'afficher la liste électorale dans le lieu des séances (*ib.*, art. 43).

Avant de voter pour la première fois, chaque électeur prête serment de « fidélité au roi des Français, *obéissance* à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume (D. loi, art. 47, et loi du 31 août 1830, art. 1). » Je comprends que dans un pays où l'omnipotence parlementaire et le suffrage universel ne sont pas admis, on exige des électeurs serment de fidélité à la constitution, c'est-à-dire sans doute, promesse solennelle de ne pas donner à leur mandataire des instructions tendant au renversement de cette constitution. Mais la rédaction du serment n'est pas irréprochable. Il paraît imposer à celui qui le prête trois obligations distinctes, indépendantes, dont l'une pourrait subsister, alors même que les deux autres ne subsisteraient plus; cependant elles rentrent toutes les trois dans l'obligation générale d'obéissance à la Charte constitutionnelle. En outre la dernière pourrait induire en erreur: le commettant qui jure obéissance aux lois, se croit peut-être obligé d'interdire à son mandataire de toucher à la législation existante; or, la mission du législateur, est non seulement de remplir des lacunes, mais aussi de corriger des vices, et par conséquent d'abroger plus d'une loi antérieure. Le serment des électeurs devrait donc être différent de celui des fonctionnaires publics.

A mesure que chaque votant dépose son bulletin, un scrutateur, pour empêcher que le même individu n'émette plusieurs suffrages, constate le vote, en écrivant son propre nom en regard de celui du votant sur une liste où sont inscrits les membres du collége (Loi du 19 avril 1831, art. 50). Le scrutin, ouvert à 9 heures du matin, est clos à 3 heures du soir, et dépouillé séance tenante. On vérifie d'abord si le nombre des bulletins est précisément égal

au nombre des votans. Un scrutateur prend ensuite chaque bulletin, le déplie, et le remet au président qui, après l'avoir lu à haute voix, le passe à un autre scrutateur (D. loi, art. 51) : il est évident que les autres membres du bureau peuvent aussi en prendre connaissance ; et la table placée devant eux doit être disposée de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour pendant le dépouillement (*ib.*, art. 49). Si l'un des membres du bureau était surpris falsifiant les billets, en soustrayant de la masse, ou y en ajoutant, il serait puni de la dégradation civique (Code pénal, 111). Le résultat du scrutin est immédiatement rendu public, et s'il y a plusieurs sections, il est porté au bureau de la première, qui fait le recensement général en présence de tous les présidens (D. loi, art. 53).

Pour être élu, il faut avoir obtenu un nombre de suffrages plus grand que la moitié de ceux qui ont été exprimés, et que le tiers de la totalité des électeurs (*ib.*, art. 54). Mais après deux tours de scrutin, ces conditions ne sont plus nécessaires, et ne suffisent plus. Les suffrages ne peuvent être valablement donnés qu'aux deux candidats qui ont eu la majorité relative au second tour : la nomination se fait alors à la pluralité des voix ; à égalité, le plus âgé l'emporte (*ib.*, art. 55-56). Pour le scrutin de ballotage, comme pour celui qui sert à former le bureau, il suffit à la rigueur qu'il y ait six votans ; savoir : le président, les quatre scrutateurs et le secrétaire. On a même supposé que la négligence des électeurs pourrait aller plus loin, car la loi a jugé nécessaire de fixer la durée de la session à dix jours au plus (art. 54) ; disposition qui est applicable lorsqu'il y a plus de six scrutins nuls, soit pour irrégularité déclarée par le bureau, soit par suite de l'absence du nombre d'électeurs indispensable pour former un bureau. Il est certain que dans la pratique, il n'y a guère que les deux tiers des citoyens inscrits qui concou-

rent aux élections générales : celles de 1854 ont été faites par moins de 120,000 votans sur 175,000 inscrits. Dans les élections partielles la proportion des votans est encore plus faible. Cette circonstance est fâcheuse, puisqu'elle permet de prétendre avec un certain fondement que le résultat des élections n'est pas l'expression complète et réelle de la volonté du corps électoral tel que la loi l'a constitué. Elle est due à une tolérance excessive pour les indifférens. Chez un peuple auquel on reconnaît le droit d'intervenir dans ses propres affaires, c'est pour chaque citoyen un devoir d'exprimer son mécontentement ou son approbation, toutes les fois que la loi l'appelle à se prononcer officiellement par un vote ou une décision sur la direction gouvernementale. S'il garde le silence, il s'interdit en quelque sorte de réclamer des réformes qu'il a dédaigné d'appuyer de son vote ; il nuit surtout à ceux qui ont embrassé les mêmes opinions politiques, et qui avaient droit de compter sur son concours. Ceci est encore plus vrai lorsque le droit de suffrage est concentré dans un certain nombre de personnes d'élite, devenues responsables de leur vote envers ceux que frappe l'incapacité légale. L'insouciance dont quelques uns tirent vanité, est un fort mauvais prétexte ; l'ignorance et l'indécision ne sont pas des excuses pour des hommes de 25 ans. L'éloignement et les affaires privées pourraient justifier jusqu'à un certain point l'inexactitude, surtout si l'on considère que le mode actuel d'élection entraîne souvent une perte de quatre jours ; mais des électeurs payant 200 francs d'impositions ne doivent pas être admis à se prévaloir d'un faible sacrifice pour se soustraire à l'accomplissement d'un devoir politique. En un mot je pense que l'obligation de voter devrait être écrite dans la loi et sanctionnée par une amende supérieure au dommage que peut occasioner le déplacement de l'électeur le plus éloigné du

chef-lieu électoral. Cette amende serait prononcée par le tribunal de police correctionnelle sur le vu de la liste des absens dressée par le président et les scrutateurs. On n'admettrait pour motifs d'excuse que les maladies graves et les voyages hors de l'arrondissement. Il est clair qu'en revanche la réunion du collége devrait dispenser de toute autre fonction publique (1).

ARTICLE XXXVI. *La moitié au moins des députés sera choisie parmi les éligibles qui ont leur domicile politique dans le département.*

Le but de cette nouvelle limitation apportée à la liberté électorale, est d'obliger chaque département à se faire spécialement représenter dans la chambre. La constitution de 1791 (tit. III, chap. I, sect. 3, art. 2) allait encore plus loin : elle voulait que chaque représentant fût choisi parmi les citoyens actifs de son département. Il est vrai que tous les citoyens actifs étaient éligibles (*ib.*, art. 3); aujourd'hui il peut arriver qu'un département n'en renferme que cinquante (V. ci-dev., art. 33). Sans doute il est bon que toutes les localités puissent faire connaître leurs vœux et leurs besoins ; mais on devait s'en fier là-dessus à elles-mêmes. Si des électeurs vont choisir au loin un député qu'ils ne connaissent pas personnellement, c'est que sa réputation de talent ou de vertu leur garantit qu'il est plus capable

(1) Solon, au rapport de Plutarque, avait fait une loi pour déclarer infâmes ceux qui ne prendraient pas parti dans les discordes civiles. La pensée de cette loi est très sage : l'histoire prouve en effet que la plupart des révolutions seraient prévenues dès leur naissance ou bien s'accompliraient sans obstacle, s'il n'y avait pas, dans tous les états, une foule considérable de citoyens timides ou préoccupés de leur intérêt privé, qui gardent une position neutre, et ne travaillent ni à favoriser les bonnes réformes, ni à empêcher les mauvaises.

de les représenter que tout autre candidat de l'arrondissement. Il fallait plutôt s'attacher à soustraire les élections aux influences locales : des notabilités *de clocher*, suivant une expression connue, ne sauraient former une bonne assemblée législative ; et le morcellement de territoire sur lequel la loi de 1831 a basé la distribution des colléges électoraux est peu propre à prévenir cet inconvénient. Au reste les termes de l'article 36 ne répondent pas strictement à sa pensée. On est libre de transporter son *domicile politique* à peu près où l'on veut : il suffit de payer dans l'arrondissement une contribution directe quelconque, et de faire une double déclaration enregistrée, au greffe du tribunal de l'arrondissement que l'on quitte, et à celui de l'arrondissement où l'on veut voter (Loi du 19 avril 1831, art. 10) ; les fonctionnaires inamovibles peuvent, sans satisfaire à ces conditions, exercer leur droit électoral là où ils remplissent leurs fonctions (*ib.*, art. 11). Mais nul ne peut être électeur et par conséquent avoir son domicile politique dans deux arrondissemens à la fois (art. 12). L'art 36 a évidemment été fait pour une organisation électorale dans laquelle tous les députés d'un département seraient élus par un même collége. Dans cette hypothèse, rien de plus facile pour les électeurs des diverses opinions que de choisir la moitié de leurs candidats, (ou la majorité, si le nombre des députés à nommer est impair) parmi les éligibles du département ; mais lorsque cinq ou six colléges s'assemblent le même jour pour procéder séparément à leurs opérations, il est bien difficile qu'ils puissent s'accorder entre eux de manière à ne pas outrepasser la limite constitutionnelle ; de là des réélections qui fatiguent les électeurs et les dégoûtent de l'exercice des droits politiques, d'autant mieux qu'ils se trouveront peut-être obligés de substituer à leur premier élu un second mandataire moins capable. Comme on ne peut affirmer, lorsque plu-

sieurs arrondissemens ont nommé des députés non domiciliés, quel est celui qui a contrevenu au texte de la Charte, le sort désigne, en présence de la chambre, le collége où aura lieu la réélection (Loi du 19 avril 1831, art. 62). Il n'en serait pas de même si la contravention provenait d'une élection faite à l'occasion d'une vacance, après que la chambre serait déjà constituée. Il serait également fort inutile de recourir au tirage au sort, si la vérification des pouvoirs avait entraîné l'annulation d'une ou plusieurs élections. C'est d'ailleurs ce que la loi décide au sujet du député élu par plusieurs colléges : lorsque tous les choix ont été reconnus valides, on décide par la voie du sort à quel arrondissement il appartiendra, à moins qu'il n'ait déclaré dans le mois son option à la chambre (dite loi, article 63).

ARTICLE XXXVII. *Le président de la chambre des députés est élu par elle à l'ouverture de chaque session.*

Sous la restauration il était nommé par le roi sur une liste de cinq membres présentée par la chambre (ancien art. 43). La Charte ne s'expliquait point sur la durée de ses fonctions ; toutefois, la nécessité de laisser quelque indépendance à l'assemblée, devait le faire considérer comme inamovible au moins pendant le cours de chaque session. Mais quand, en 1830, on est revenu aux vrais principes (en ce qui touche la chambre des députés), quand on a compris que l'homme chargé de diriger les délibérations d'une assemblée doit être investi au plus haut degré de sa confiance, comment n'a-t-on pas également compris que, la confiance disparaissant, le mandat doit cesser sur-le-champ, pour que la liberté de la discussion soit entière? En se donnant un président, une assemblée ne se donne point un maître auquel elle sera désormais subordonnée ;

les décisions du président doivent toujours au contraire dépendre de la ratification tacite ou expresse de l'assemblée; sa mission est uniquement d'épargner à celle-ci la perte du temps qu'elle emploierait elle-même. Elle doit donc rester libre de le destituer dès qu'elle est convaincue de son inaptitude ou de sa partialité; cependant notre texte suppose formellement le contraire, en prononçant que le président *est élu* à l'ouverture de *chaque* session. Il en résultera que la chambre ne pourra qu'avec la plus grande précaution, élever à cette importante place un homme qui ne l'a jamais remplie; autrement elle s'exposerait à perdre une session entière. A plus forte raison doit-on se féliciter de ce qu'on n'a pas adopté la rédaction de M. Bérard, qui proposait d'élire le président pour toute la durée de la législature (Souvenirs, p. 243).

Le président est nommé par la chambre, après la vérification des pouvoirs; jusque-là le doyen d'âge occupe le fauteuil et les quatre plus jeunes députés font les fonctions de secrétaire (Réglement, articles 1, 2 et 6). La présidence ne saurait être bien et utilement remplie que par un seul individu; mais il convient de lui donner des substituts, pour que son absence ne contraigne pas l'assemblée à demeurer dans l'inaction. En conséquence la chambre nomme aussi, *pour toute la session*, quatre vice-présidens et autant de secrétaires (Réglem., art. 7). On dit alors qu'elle est *constituée*: il en est donné avis au roi et à la chambre des pairs (*ib.*, art. 10). Toutes ces nominations se font au scrutin de liste, excepté pour le président, et à la majorité absolue; toutefois la majorité relative suffit au troisième tour de scrutin. Les billets de ballottage qui contiennent moins de noms qu'il n'y a de nominations à faire, sont nuls (*ib.*, art. 9).

Les fonctions du président sont de maintenir l'ordre dans la chambre, d'y faire observer le réglement, d'ac-

cordér la parole ; de poser les questions, d'annoncer le résultat des suffrages, de prononcer les décisions de la chambre, de porter la parole en son nom (1), *conformément à son vœu;* et de lui donner connaissance à chaque séance des messages qui la concernent (*ib.*, art. 11 et 12). Pour éviter les répétitions, je renvoie les détails sur ces divers points à l'article 39, sous lequel j'analyserai les principales dispositions du réglement de la chambre des députés. — A l'égard des *secrétaires,* ils sont chargés de surveiller la rédaction du procès-verbal, d'en faire lecture, d'inscrire les députés dans l'ordre où ils demandent la parole, de compter ostensiblement les votes, de tenir note des arrêtés et des ajournemens prononcés ; en un mot de tout ce qui est du ressort du bureau (*ib.*, art. 13).

Selon Bentham (Tactiq. des assembl. législat., ch. 6), le président ne doit exercer aucune autre fonction que celles qui appartiennent en propre à son office, c'est-à-dire qu'il ne doit pas avoir le droit de faire des motions, de délibérer, de voter. S'il avait à soutenir le rôle et la réputation de député, il serait souvent exposé à mal remplir son occupation principale. Un bon président doit faire en quelque sorte abstraction du *fond* pour s'occuper exclusivement de la *forme*, et appliquer le réglement sans préoccupation politique ; rien de plus propre à l'y habituer que de lui interdire la manifestation de son opinion : il peut facilement alors conserver jusqu'aux apparences de l'impartialité. Ces motifs sont plausibles, mais les commettans d'un député pourraient se plaindre avec quelque raison de ce qu'on l'empêche de remplir le mandat qu'ils lui ont donné. En fait, aucune disposition législative n'interdit au président de voter ; quant à la dis-

(1) En Angleterre, le président de la chambre des communes s'appelle l'orateur (*the speaker*).

cussion, elle lui est formellement permise par l'article 21 du réglement, à la charge de quitter le fauteuil, et de ne le reprendre qu'après que la question sera épuisée ; tant qu'il continue de présider il n'a droit de prendre la parole dans un débat que pour présenter l'état de la question et y ramener. L'observation de cette règle est fort importante. Le président, qui donne ou refuse la parole et qui pose les questions, aurait trop d'avantage dans la délibération, s'il pouvait émettre son opinion quand il lui plairait, et la liberté de l'assemblée serait compromise. Aussi est-il prudent de ne pas choisir pour président un orateur habile, ou habitué à faire des saillies : la démangeaison de briller l'emporterait trop souvent sur le devoir de se taire. Quant à l'exclusion complète des débats, on ne peut guère y parvenir qu'en nommant un citoyen étranger à la chambre, ce qui, à toute rigueur, est licite, puisque l'article 37 ne le défend pas, comme le faisait l'ancien article 43.

Dupin aîné.

ARTICLE XXXVIII. *Les séances de la chambre sont publiques ; mais la demande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret.* (V. art. 27).

Les hommes qui pensent que le plus grand bien *du plus* grand nombre est le but rationnel de toute institution politique, n'hésitent pas à admettre que la nation doit, en principe, recevoir communication de tous les actes des diverses puissances qui composent la machine gouvernementale. Toutefois il n'est pas inutile d'énumérer les divers avantage de la publicité appliquée au régime d'une assemblée politique délibérante : je prendrai pour guide en cette matière Bentham qui l'a traitée de manière à ne rien laisser à désirer (Tact. des ass. législ., ch. 3). — Le premier avantage consiste à *contenir les membres de l'as-*

semblée dans leur devoir. Le public compose un tribunal immense, incorruptible, dont les châtimens sont inévitables, et à la surveillance duquel l'homme de bien et l'homme éclairé ne cherchent pas à échapper. Ceux qui veulent s'y soustraire peuvent se ranger sous trois classes : le malfaiteur qui craint les regards du juge ; le despote qui cherche à étouffer l'opinion publique ; l'homme timide ou indolent qui accuse l'incapacité générale pour voiler la sienne. L'assemblée, quelque nombreuse qu'elle soit, ne peut remplacer le véritable public, parce qu'elle est presque toujours divisée en deux partis dont chacun appuie constamment ses propres membres, et blâme non moins constamment ses adversaires. — Le second avantage est d'*assurer la confiance du peuple et son assentiment aux mesures législatives;* en effet le mystère fait naturellement naître les soupçons : pourquoi se cacher si l'on ne craint pas d'être vu? Il favorise aussi les imputations calomnieuses ; le grand jour les anéantit. D'un autre côté une loi a bien plus de chances d'être favorablement accueillie, lorsque les inconvéniens ont été publiquement discutés, et toutes les objections examinées et réfutées. — Un troisième avantage de la publicité est de *permettre aux électeurs d'apprécier la conduite des élus.* Dérober aux commettans les actes de leurs mandataires, c'est leur dire : vous élirez ou rejeterez tels ou tels de vos députés, sans autres guides que le hasard ou le caprice. — Enfin un avantage non moins important consiste à *ménager à l'assemblée la faculté de profiter des lumières du public.* Il est impossible que la chambre, en supposant même notre système d'éligibilité moins vicieux qu'il ne l'est, réunisse dans son sein tous les hommes les plus capables et les plus éclairés de la nation ; il est surtout impossible qu'ils possèdent à eux seuls toutes les connaissances générales et locales que requiert la fonction de législateur. Il con-

vient donc qu'ils fassent connaître le sujet de leurs délibérations, pour que chacun puisse leur communiquer ses idées et ses vœux, soit par des pétitions, soit par la voie de la presse. — Par contre coup, la nation a beaucoup à gagner à la publicité des séances de la chambre. Les délibérations servent de modèle aux assemblées inférieures; la connaissance de l'opposition légale, prévient les résistances irrégulières; la lecture des débats est en même temps un cours perpétuel de politique, et une source de jouissances : il est incontestable que la clôture des chambres causerait, en France et en Angleterre, une privation réelle aux classes éclairées. — Reste à détruire quelques objections. Le public est, dit-on, un composé de passions et d'ignorance : donc il est incapable de juger les opérations d'une assemblée politique. En admettant qu'il soit impossible de vulgariser assez les lumières pour mettre les citoyens à portée de lire sans danger la relation d'une discussion politique, l'objection est encore susceptible de réponse. On peut distinguer dans le public des gens qui ne s'occupent pas des affaires générales; d'autres qui s'en occupent, sans avoir d'opinion à eux; d'autres enfin qui émettent un jugement d'eux-mêmes, d'après les informations qu'ils recueillent de manière ou d'autre. La publicité est indifférente pour la première de ces trois classes; et la seconde formant ses jugemens sur ceux de la troisième, il s'ensuit que celle-ci est seule à considérer pour reconnaître si la publicité est utile ou nuisible : or il est évident qu'une connaissance exacte des faits ne peut qu'améliorer les jugemens de cette troisième classe; quoi qu'on fasse, elle jugera; il vaut donc mieux lui fournir des documens sincères. — On ajoute que la publicité expose à des haines injustes. Cette objection rentre dans la précédente, car elle se réduit à dire que le peuple n'est pas en état de distinguer ses amis de ses en-

nemis ; il suffit donc de faire observer que, sous le rapport de la réputation, la publicité est bien plus profitable que nuisible, en rendant la calomnie plus difficile. Si l'on entend parler du ressentiment du gouvernement, l'objection se tourne encore en argument en faveur de la publicité : le secret des délibérations ne peut être absolu que pour le peuple ; toujours le pouvoir exécutif les connaîtra, soit par ses agens, soit par les membres qui sont ses partisans ; c'est alors qu'il deviendrait réellement maître du corps délibérant, privé de la sauve-garde de l'opinion publique. Enfin toutes ces considérations seraient insuffisantes, qu'il faudrait en revenir à ce que j'ai dit en commençant : tous les pouvoirs émanent directement ou indirectement de la nation : donc elle a droit de connaître tous leurs actes, et cela le plus tôt possible et de la manière la plus complète.

Les articles 27 et 38 de la Charte répondent assez mal à ce droit ou à ce besoin : la faculté d'assister aux séances des chambres, nécessairement concentrée entre un fort petit nombre d'individus, est un moyen secondaire de publicité. Le seul vraiment efficace consiste dans la publication officielle, par la voie de la presse, des propositions discutées, des discours pour et contre, des propositions adoptées et du nombre des votans de part et d'autre. Les publications particulières seraient insuffisantes, parce que leur format n'est pas toujours assez étendu pour reproduire complétement les quatre points que je viens d'indiquer ; d'ailleurs le but unique des journalistes est de satisfaire la curiosité de leurs lecteurs, ce qui les force d'omettre une foule de détails qui ne plairaient pas au plus grand nombre. Mais il n'en est pas moins indispensable d'autoriser les relations non authentiques, et de réserver dans la chambre une place spéciale aux sténographes chargés de recueillir les discours. C'est un moyen assuré de contrôler les ré-

dacteurs des récits officiels que la facilité de comparer leur version avec celles des divers journaux; il ne leur est plus possible dès lors de commettre des altérations par négligence ou mauvaise foi. L'admission du public aux séances est nécessaire pour cette même raison : *elle sert* à contrôler tous les journaux, officiels ou autres.

La chambre des députés semble s'être interdit, par l'article 53 de son réglement, de faire imprimer autre chose que des rapports de commission et des documens de finances; encore s'agit-il moins là d'une publication réelle que d'une communication aux députés. Depuis quelques années, on a adopté comme moyen de reproduire complétement les débats, l'abonnement au *Moniteur*, journal officiel du pouvoir exécutif, et qui n'est pas placé sous la surveillance de la chambre. Il est vrai que les députés ont la facilité de corriger leurs discours sur les épreuves : mais c'est plutôt une source d'altération qu'une garantie pour la fidélité historique. L'impression des procès-verbaux ne remplit pas non plus l'objet d'une véritable publication officielle : ils sont rédigés, sous la surveillance du bureau, par deux rédacteurs pris hors de la chambre et nommés par elle sur une liste triple de candidats présentés par le président, les vice-présidens, les secrétaires et les questeurs (art. 76 du réglement). La rédaction en est soumise au contrôle de la chambre, au commencement de chaque séance ; aussitôt après, ils sont mis au net, puis transcrits sur deux registres signés du président et de deux secrétaires (art. 16 et 77). Les rédacteurs les envoient à l'imprimeur de la chambre dans les 24 heures, et en corrigent les épreuves (art. 78). Toutes ces précautions garantissent la sincérité des procès-verbaux ; mais ils sont loin de renfermer tous les détails nécessaires, et ils sont distribués seulement aux députés (art. 79). Un journal officiel de la chambre, tel que je

le compois, n'omettrait rien de ce qui a été dit ou fait dans les délibérations, sans excepter même les interruptions. En revanche, il lui serait interdit de prendre une couleur politique, et d'insérer des choses étrangères aux débats.

Le silence de l'article 38 sur la publicité par la voie de la presse, n'est pas le seul défaut qu'on ait à lui reprocher. Il semble d'abord établir en principe l'admission des étrangers aux séances législatives; puis il ajoute une exception qui détruit le principe. Il est bien douteux que le pouvoir exécutif, quand il aura besoin d'ensevelir dans le mystère les délibérations des chambres, ne trouve pas dans chacune d'elles cinq membres qui se chargent de réclamer le comité secret. Cette incompréhensible disposition n'a jamais été appliquée (1): de là quelques publicistes (MM. Isambert, Mahul...) ont conclu qu'elle était tombée en désuétude : malheureusement ce mode d'abrogation, en supposant qu'il soit fondé en raison, ce que je ne crois pas (V. p. 123), ne peut guère être invoqué au sujet d'une règle exceptionnelle, et faite pour des cas très rares; d'ailleurs la chambre de 1830 lui a donné une vigueur nouvelle en la maintenant tacitement dans la Charte. On a cherché à atténuer autant que possible ses mauvais effets dans le réglement de la chambre des députés : d'après l'article 31, la demande du comité secret doit être faite expressément à la tribune, et les noms des cinq députés sont inscrits au procès-verbal. L'article 78 suppose que l'assemblée peut ordonner l'impression des procès-verbaux de la séance secrète, ce qui est en effet compatible avec notre texte qui parle seulement de l'admission ou de l'exclusion des *auditeurs*.

(1) Il y a bien eu des délibérations secrètes dans la chambre des députés; mais c'est seulement en exécution de l'ancien article 20 de la Charte, et de l'art. 28 de la loi du 13 août 1814.

La police des séances publiques est réglée par les articles 96 à 101. Nul étranger n'est, avec raison, admis dans l'enceinte où siégent les députés, fût-il membre de la chambre des pairs (Loi du 13 août 1814, art. 27); l'usage contraire pourrait avoir les effets les plus funestes pour la liberté et la tranquillité des délibérations. Les personnes placées dans les tribunes se tiennent assises, découvertes et en silence : celles qui donneraient des marques d'improbation ou d'approbation, seraient sur-le-champ exclues par les huissiers (1). Cette sage mesure est le fruit de l'expérience acquise pendant la révolution de 1789. Qu'on n'objecte pas que le public a droit de censurer ou d'applaudir ses mandataires; ce n'est pas une *poignée* de curieux, pris dans une seule ville, qui est le public : *si* la France entière pouvait se réunir dans un même lieu, il n'y aurait pas besoin de chambre des députés.—Pour que la police se fasse plus sûrement et plus aisément, il est convenable que le nombre des assistans n'excède pas celui des membres de l'assemblée : la constitution de l'an III (art. 64), l'avait fixé à la moitié des législateurs; la constitution de l'an VIII (art. 35), à 200. Aujourd'hui, le nombre n'est pas limité; mais il n'y a guère que 60 à 80 places où l'on entre librement; les autres sont occupées par des personnes privilégiées ou munies de billets, parmi *lesquelles* les journalistes et les ambassadeurs étrangers me paraissent seuls mériter la faveur qu'on leur accorde. — En Angleterre, les femmes sont exclues; peut-être devrait-on adopter cette mesure en France, pour admettre un plus grand nombre d'hommes. En général les femmes ne sont attirées que par la curiosité, et ne prennent au-

(1) Les huissiers, au nombre de douze, sont nommés par le président et les questeurs, et révocables par eux. Deux au moins se tiennent dans les tribunes pour y maintenir l'ordre. (Réglem., art. 85-86.)

un intérêt aux débats, que leur mauvaise éducation les rend, pour la plupart, incapables de comprendre. Tout cela est peu important; les journaux seuls, je le répète, constituent la véritable publicité.

Les députés n'ont point de places assignées : chacun se place où il lui convient, auprès de ceux dont il partage les opinions : ainsi, sous la restauration, la partie de la salle située à *la gauche du président*, était occupée par les *libéraux*; la partie *à droite*, par les *ultra-royalistes*; le centre, derrière le banc des ministres, par les députés *ministériels*. Cet arrangement libre est préférable à un ordre fixé d'avance par l'âge, l'ancienneté, ou autres circonstances pareilles. Les membres du même parti doivent avoir la facilité de concerter leurs opérations et de distribuer leurs rôles (Tact. de Bentham, ch. 31), même pendant le cours des délibérations, car on ne peut prévoir tous les incidens qui surviendront. Au moyen de ce concert, de cette correspondance continuelle, une foule de longueurs, de contradictions, d'inconséquences, sont prévenues : les argumens sont présentés dans l'ordre le plus convenable, et placés dans le jour le plus avantageux. L'intérêt du public et de la vérité se confond en cela avec l'intérêt de parti. Mais il faut avouer qu'en France on est moins avancé là-dessus qu'en Angleterre : chez nous l'amour-propre des individus l'emporte trop souvent sur l'avantage général du parti auquel ils sont attachés : chacun veut, bon gré, malgré, prononcer son discours, proposer son amendement, se composer une petite somme de popularité : ce défaut d'unité a enlevé plus d'une victoire à l'opposition, à qui une bonne tactique est plus nécessaire qu'au parti adverse, ordinairement dirigé par les ministres.

Le réglement de la chambre des députés ne fixe pas une heure précise pour le commencement des séances : elles

se tiennent en général depuis une heure de l'après-midi jusqu'à cinq ou six; celles de la chambre des pairs commencent plus tard et finissent plus tôt. En Angleterre, elles se tiennent le soir, et se prolongent souvent dans la nuit, ce qui entraîne de graves inconvéniens : outre que la santé de plusieurs membres en peut être altérée, le sommeil et l'impatience d'en finir doivent influer sur les résolutions d'une manière fâcheuse. Il serait bon d'assigner, comme le propose Bentham (Tact., chap. 29), un maximum de durée à chaque séance, pour empêcher qu'un parti ne la prolonge, suivant les circonstances, outre mesure, afin de surprendre une décision.

L'ancien article 19 du réglement défendait aux députés de siéger en séance publique, sans être revêtus de leur costume (V. ord. du 12 sept. 1815) : dans l'usage on ne l'observait point à la rigueur; on se contentait de prendre le costume quand il fallait monter à la tribune : aujourd'hui on ne le prend même pas pour cela. On commence à comprendre qu'une robe traînante ou un habit chamarré, n'ajoutent rien à la capacité d'un fonctionnaire, et qu'il faut laisser ces sortes de distinctions aux soldats, chez qui c'est affaire de discipline et de sûreté. Un costume est surtout inutile à des législateurs qui ne se montrent jamais en corps, hors du lieu de leurs séances (*Loi* du 13 août 1814, art. 32).

Voyez sur la publicité appliquée à d'autres matières, les articles 35, 39, 55, 69, 7°.

Article xxxix. *La chambre se partage en bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du roi.*

Voilà un de ces articles à rédaction louche qu'on aurait dû laisser à la Charte de 1814, où ils avaient été insérés

dans le but d'annihiler tôt ou tard la chambre élective ; au moins fallait-il y ajouter quelque correctif. Tel qu'il est, en le combinant littéralement avec les articles 16 et 38, on arriverait à dire que la chambre doit se partager en bureaux ou comités, c'est-à-dire en plusieurs assemblées secondaires pour discuter dans l'ombre les projets de lois : le vote seul aurait lieu en assemblée générale et en séance publique. La chambre se trouverait ainsi assimilée au corps législatif muet de l'empire, sauf le droit d'amendement, qu'on pouvait au reste hardiment lui contester, au moyen de l'ancien article 46. Mais ce dernier article n'a jamais été exécuté, et l'article actuel a toujours été entendu comme prescrivant une discussion familière destinée à préparer la délibération générale et publique. Cet examen préalable peut être fort utile : chaque membre, lors même qu'il serait dépourvu de talens oratoires, peut, dans un bureau, communiquer librement toutes ses observations, sans être assujéti aux formes du débat régulier, ou bien demander les éclaircissemens dont il a besoin. La rédaction d'une loi est susceptible d'être perfectionnée dans un comité, bien mieux que dans une grande assemblée, incapable de prêter une attention soutenue aux menus détails. Quoi qu'il en soit, cela valait la peine d'être dit ; de plus il fallait mettre l'article 39 d'accord avec les réformes introduites dans la Charte ; les séances de la chambre des pairs étant devenues publiques, on ne comprend plus pourquoi il n'est ici question que de la chambre des députés ; l'initiative ayant été rendue commune aux trois pouvoirs, on n'aperçoit pas le motif qui a fait restreindre aux projets *présentés de la part du roi*, la discussion préparatoire des bureaux. Les réglemens des chambres suppléent au silence de la Charte sur ces deux points. Celui de la chambre des pairs (art. 16), veut que tous les projets de loi soient examinés dans les bureaux avant

d'être discutés en assemblée générale, et celui de la chambre des députés (art. 40 et 44) applique cet examen préparatoire aux résolutions envoyées par les pairs, et aux propositions des députés, aussi bien qu'aux projets ministériels.

Les bureaux sont au nombre de neuf; ils sont formés par la voie du sort au commencement de chaque session, et renouvelés de même de mois en mois (art. 54, 57). Chacun d'eux se nomme un président et un secrétaire, et discute séparément les projets transmis par la chambre (art. 56, 58). La discussion terminée, il nomme un rapporteur (art. 59). Les rapporteurs des neuf bureaux se réunissent entre eux et forment la *commission* chargée spécialement de l'examen du projet. Cette commission, après une discussion nouvelle, nomme elle-même un rapporteur à la chambre, dont le rapport est imprimé et distribué au moins 24 heures avant la discussion en assemblée générale (art. 60, 61). La délibération publique dépend ainsi du plus ou moins de diligence du rapporteur qui ne peut lui-même commencer son travail avant que la commission ait terminé son examen. Aussi a-t-on sagement décidé, dans un article additionnel au réglement, qu'un député faisant partie de deux commissions autres que celles de la comptabilité de la chambre et des *pétitions*, est inéligible à une troisième, jusqu'à ce que l'une des deux ait fait son rapport. Il y a des règles particulières pour la composition de la commission du budget. (V. ci-après art. 40).

Je crois que c'est ici le lieu d'analyser les dispositions du réglement relatives à la direction générale des débats. En Angleterre, il n'y a pas de réglement écrit : on se dirige d'après les *précédens* ou décisions antérieures. Les précédens sont naturellement sujets à varier et difficiles à bien connaître. Peut-être laissent-ils une plus grande liberté à

l'assemblée : quand un réglement est écrit, on finit par le considérer comme enchaînant les volontés de la chambre elle-même ; cependant elle est certainement maîtresse de détruire à son gré son propre ouvrage. Bien plus, chaque fois qu'elle se renouvelle en entier, le réglement devrait, à la rigueur, être soumis à une vérification nouvelle : la volonté de l'assemblée qui n'est plus, ne saurait être obligatoire pour celle qui lui a succédé. Précisément à cause de ce peu de fixité, il conviendrait de soumettre à la sanction du pouvoir législatif plusieurs dispositions du réglement actuel, notamment celles qui règlent la conduite de l'assemblée à l'ouverture de sa première session, et celles qui ont pour objet de protéger la minorité contre les empiétemens de la majorité. Les autres doivent être laissés au libre arbitre de la chambre.

Le premier soin à prendre, en ouvrant une session législative, est de déterminer les occupations de l'assemblée, non seulement pour les premières séances, mais pour toute la durée de la session. Faute d'un *plan* arrêté, il se pourrait qu'on restât dans l'inaction, ou qu'on perdît le temps en discussions inutiles. Les projets les plus importans seraient examinés trop tard pour qu'on pût les mener à fin, tandis qu'on se fatiguerait à débattre des motions d'un intérêt secondaire. Dans le parlement britannique on évite en général cet inconvénient, parce qu'un ministre se charge de la direction des débats, et que la chambre des communes lui abandonne en quelque sorte l'initiative, tant qu'elle a confiance en lui. En France, non seulement les ministres ne présentent jamais de plan général, mais ils cherchent ordinairement à exploiter au profit du pouvoir le défaut de plan : ils tiennent en réserve un certain nombre de projets d'intérêt local, ou de finances, dont ils se servent pour couper les discussions, pour fatiguer la chambre, ou pour gagner du temps. Quant aux lois qui

leur sont arrachées par l'opinion publique, ils les présentent assez tard pour que l'assemblée n'ait plus le temps ou la volonté de les examiner, ou pour annuler l'intervention de l'autre chambre. On sent combien une pareille marche est nuisible au perfectionnement général de la législation, et au bon emploi des momens de l'assemblée. On peut se convaincre, en lisant le compte-rendu des séances de la chambre des députés, même depuis 1830, qu'elle aurait pu faire dans le même espace de temps, le double de travail avec autant de soin. Pour obtenir ce résultat, il faudrait que le président du conseil présentât dès les premiers jours de la session le tableau des projets qu'il estime nécessaire de convertir en lois dans le courant de l'année. Les députés qui voudraient faire des motions, indiqueraient également sur quelles matières ils entendent exercer leur droit d'initiative. La chambre, après avoir pesé le plus ou moins d'urgence des propositions, arrêterait l'ordre dans lequel elle jugerait convenable de les discuter. Cette fixation provisoire, sans préjudicier au droit du roi et des chambres, et sauf les modifications qu'amèneraient les circonstances, guiderait continuellement l'assemblée dans ses travaux. Les projets importans seraient discutés les premiers, avant que les députés fussent fatigués ; sauf à s'occuper plus tard des lois d'intérêt local et de finances. Lorsque la chambre jugerait telle ou telle loi indispensable, elle aurait toute liberté de retarder le vote du budget, jusqu'à ce que les deux autres pouvoirs se fussent prononcés. Par ce moyen on ne verrait pas chaque année des projets, longuement discutés par la chambre des députés, rester enfouis au gré du ministère dans ses cartons ou dans ceux de la chambre des pairs. Cette dernière chambre serait chargée du premier examen des lois qui exigent des connaissances spéciales en jurisprudence ou en d'autres matières, et l'on réserverait les lois politiques et de finances à la chambre

élective. L'expérience montre en effet que la chambre qui influe le plus sur la rédaction d'un projet, est celle qui l'examine la première.

Le plan le mieux ordonné, la distribution la plus savante, avortent si les législateurs ne se rendent pas à leur poste, ou n'apportent pas à leurs travaux l'assiduité convenable. La faculté de s'absenter est donc un mal, indépendamment de ses autres inconvéniens qu'il est bon de signaler (V. Bentham, Tactiq., ch. 27): elle expose l'assemblée à des surprises, puisque la décision d'une portion des membres peut être très différente de ce qu'aurait été une décision de la réunion complète. Or, si les surprises se multipliaient, la volonté de la chambre perdrait peu à peu toute son influence. Elle permet aux députés de transiger entre leur conscience qui leur ordonne de voter contre une mesure, et leur intérêt qu'ils ont à ménager; elle les dispense d'étudier les questions; et cette facilité même engagera des hommes riches ou en crédit, mais paresseux ou médiocres, à briguer les fonctions de député. L'inexactitude qui résulte de la faculté illimitée de s'absenter, peut avoir deux causes : la négligence et l'abondance d'occupations; il est facile de remédier à celle-ci, en déclarant, comme je l'ai déjà proposé pour d'autres motifs, la députation incompatible avec toute autre espèce de fonctions. A l'égard de la négligence, il faut, pour la prévenir, établir certaine peine, telles que l'amende, ou la supression d'une partie du traitement (dans le cas où il en serait donné un), sans admettre aucune espèce d'excuses; on pourrait encore décider qu'un député serait censé démissionnaire, lorsqu'il aurait manqué de voter sur trois lois d'intérêt général. Une maladie n'est pas un motif de justification suffisant: il faut avant tout que les électeurs soient représentés à la chambre. La nécessité de ces mesures est démontrée par les faits. La né-

gligence des législateurs à se rendre à l'assemblée n'est pas moins grande que celle des électeurs à se réunir dans les colléges électoraux. En règle générale, les lois sont votées par moins de 300 députés sur 459. Si quelquefois ce nombre va jusqu'à 400 environ, c'est qu'il s'agit de lois de circonstance, de questions de politique générale, de procès ou d'intérêts de parti. Lorsque plusieurs lois sont discutées dans une même séance, le nombre des votans décroît sensiblement depuis la première jusqu'à la dernière (1). La publication des noms des absens dans le *Moniteur*, ou leur inscription dans le procès-verbal, auxquelles on a eu souvent recours quand la chambre n'était pas en nombre, ne sont que de faibles palliatifs. L'art. 90 du réglement, qui défend de s'absenter sans congé, est illusoire puisqu'il n'a pas de sanction, et que d'ailleurs les congés ne se refusent jamais. Au reste, tout ce que je viens de dire s'applique à plus forte raison à la chambre des pairs : rarement la moitié des membres y participent aux délibérations.

La chambre peut avoir à discuter sur un projet de loi : sur une motion d'un de ses membres relativement à un objet quelconque ; sur une adresse à faire au roi ; sur un projet d'accusation contre les ministres ; sur des interpellations à leur adresser ; sur une enquête à faire ; sur une demande en autorisation de poursuite contre un de ses membres ; sur une pétition. Mais quel que soit l'objet de

(1) Pour donner un exemple entre vingt autres, je citerai la séance du 27 janvier 1834, dans laquelle quatre projets ont été mis en délibération : le premier a été voté par 296 députés ; le second par 276 ; le troisième par 265 ; et le quatrième par 233 (la majorité voulue par la Charte est de 230). Dans la même session, le nombre des suffrages s'est élevé une seule fois à 400, à propos de la loi sur les associations. Dans la session de 1835, un seul projet, relatif aux États-Unis, a réuni plus de 390 voix.

la discussion, elle est soumise à des règles générales qu'il faut connaître.

Nous avons vu que, d'après l'article 61 du réglement, la délibération publique ne commence qu'après l'impression et la distribution d'un rapport fait au nom de la commission chargée par les bureaux d'examiner spécialement la motion. Quoique les termes du réglement ne soient pas explicites là-dessus, il est évident qu'il faut imprimer avec ce rapport, et à plus forte raison, le texte même de la proposition soumise à la chambre. Il est indispensable que chacun en puisse prendre connaissance avant la discussion, et réfléchir aux amendemens qu'il juge nécessaires. Bien mieux il faut qu'il l'ait sous les yeux pendant tout le cours des débats : en conséquence, il serait bon d'en faire imprimer un nombre d'exemplaires double de celui des députés, afin qu'il y en ait toujours un devant la place de chacun d'eux. A l'égard des amendemens improvisés pendant la délibération même, il est impossible de les imprimer; il n'y a pas d'autre moyen de les placer sous les regards des députés, dans ce cas, que de les faire transcrire immédiatement en fort grosses lettres sur un tableau placé au-dessus du président (1). Ces précautions seraient utiles surtout pour les corrections de détail qu'on n'ose en général proposer, lorsqu'on n'est pas bien sûr d'avoir retenu les termes mêmes de la proposition. D'ailleurs tous les membres n'arrivent pas toujours au commencement des délibérations; ils sont obligés de s'instruire du sujet à l'ordre du jour par des conversations particulières qui occasionnent

(1) Bentham (Tactique, chapitre XII indique les moyens de dresser ce tableau. Mais l'un des plus grands avantages qu'il s'en promet, celui de rappeler continuellement et sans interruption les orateurs à la question, n'est réalisable que dans une assemblée où les orateurs s'adressent au président, comme en Angleterre.

un certain *désordre*; d'autres, par distraction ou ennui, perdent le *fil*, *qu'ils* ne savent plus comment ressaisir, et les digressions *fréquentes* des orateurs sont peu propres à les remettre dans la bonne voie. — On peut conclure de l'article 47 que les amendemens ne *peuvent* être proposés verbalement, puisqu'il exige qu'*ils soient* déposés sur le bureau. Beaucoup de motions irréfléchies *sont* évitées de la sorte; ensuite, c'est le seul moyen de constater, d'une manière positive, la teneur des décisions de la chambre. S'il fallait rédiger un amendement après qu'il a été adopté, on serait le plus souvent obligé de rentrer dans la discussion.

Les orateurs parlent dans l'ordre suivant lequel *ils* se sont inscrits (art. 13); sinon ils ne parlent qu'après avoir demandé la parole, de leur place, au président, qui règle la priorité en cas de contestation (art 19). En général, ils doivent parler alternativement pour et *contre* (art. 27), afin qu'il y ait une véritable discussion, et que chaque orateur cherche à réfuter celui qui l'a précédé. Deux choses contrarient le but de cette mesure, savoir: la faculté de s'inscrire d'avance pour la parole, et la faculté de lire un discours écrit. Toute correspondance est alors détruite entre les discours, qui se succèdent sans se répondre. Mais si l'on supprime la liberté de *s'inscrire*, dont on n'use que pour les occasions où il y a grand concours d'orateurs, il faudra laisser au président un pouvoir à peu près discrétionnaire, et qui ne serait pas sans inconvéniens. Quant aux discours écrits, on ne saurait nier qu'ils ne jettent une grande froideur dans les discussions: le style qui convient à une harangue faite pour être *lue* dans le cabinet, ne convient point à une harangue qui doit être débitée devant 400 personnes, sans compter les assistans. *L'orateur* répète souvent ses argumens sous diverses formes, quelquefois avec des termes vulgaires, et

n'en est que plus clair. *L'écrivain*, serre son argumentation, et en revanche, sème dans son exorde et dans sa péroraison les fleurs de rhétorique, les considérations vagues et étrangères à la question. En admettant qu'il ait su écrire son discours d'une manière appropriée au but, la lecture suffira pour détruire tout prestige : qu'on se figure un acteur lisant son rôle sur la scène. Je ne voudrais pas, toute fois, qu'on prît cette comparaison à la lettre. Le but d'un député est toujours de convaincre l'assemblée; mais son devoir est quelquefois de parler alors même qu'il désespérerait de communiquer sa conviction, et qu'il serait incapable de produire des effets oratoires. Pourquoi lui serait-il défendu d'exposer par écrit les vœux de ses commettans, ou les motifs de son opinion, lorsque les orateurs du même parti sont absens ou gardent le silence? Les logiciens les plus sûrs, les savans les plus profonds, réunissent rarement à ces qualités le don de l'éloquence; l'assemblée doit-elle pour cela se priver de leurs lumières? D'ailleurs, quand il s'agit de mettre sous ses yeux des documens, des faits compliqués, des chiffres, il faut bien que l'écriture vienne seconder la mémoire. Dans les discussions générales, où l'on embrasse un projet dans son ensemble, les inconvéniens des harangues écrites sont également moins sensibles; ainsi, tout en avouant que l'improvisation est préférable, et que dans chaque parti on devrait s'en remettre aux orateurs du soin de faire valoir les argumens à la tribune, je crois qu'on a bien fait de ne pas proscrire absolument les discours écrits.

Tout orateur ne parle qu'à la tribune (art. 19); règle qui prévient une foule de propos insignifians et irréfléchis : un discours prononcé au centre de la salle est mieux entendu, et la discussion en devient moins fatigante. Du reste, rien n'empêche d'autoriser un membre

qui a seulement quelques mots à dire, à parler de sa place, et c'est en effet ce qui se pratique.

Nul ne doit être interrompu quand il parle (art 25). Il faut distinguer parmi les interruptions, celles qui consistent dans des exclamations confuses, soit pour approuver, soit pour blâmer, et celles qui ont pour objet de présenter une objection résumée en deux ou trois mots; les premières, défendues aussi par l'article 22 du réglement, sont toujours nuisibles à celui qui parle ou à l'assemblée qui l'écoute, et le président devra s'attacher à les réprimer, quoiqu'il soit bien difficile d'atteindre à une perfection absolue en ce point; l'expérience montre que chacun des deux partis qui se divisent ordinairement la chambre appuie ses orateurs de murmures approbatifs, tandis qu'il accable ceux du parti adverse de marques de mécontentement. Quant à la seconde espèce d'interruptions, on doit les permettre dans une certaine mesure : elles servent quelquefois à faire jaillir la vérité d'un choc d'opinions plus vif, et souvent elles mettent à nu le vide des discours de certains parleurs sonores. Toutefois, en principe, c'est au président qu'il appartient de rappeler à la question l'orateur qui s'en écarte; après l'avoir rappelé deux fois, il consulte la chambre pour savoir s'il faut lui interdire la parole pour le reste de la séance sur la même question (art. 25).

Nul ne parle plus de deux fois sur la même question, si la chambre ne l'y autorise (art. 26). Cette mesure est commandée par le besoin de mettre un terme aux discussions, et d'entendre le plus grand nombre d'orateurs possible; néanmoins la faculté de répliquer jusqu'à extinction d'argumens est de nature à rendre le débat plus serré et plus profitable : on ferait bien de l'accorder plus souvent.

Aux termes de l'article 22, celui qui parle doit s'interdire toute personnalité. Pour cela il n'est pas mal de s'abstenir de nommer les membres auxquels on répond; il est moins choquant de dire : l'honorable préopinant est tombé dans une erreur grossière, que de le signaler nominativement. C'est, dit Bentham (Tactique, ch. 20), comme une abstraction faite de l'individu, pour ne le considérer que dans son caractère politique. La politesse parlementaire exige aussi qu'on ne suppose jamais à ses adversaires de mauvais motifs; par exemple, l'intention de nuire au pays : outre que rigoureusement on ne peut pénétrer la pensée d'autrui, il y a là une espèce d'offense, de provocation, qui nuit à la conviction qu'on voulait opérer. Il faudrait, dit le même auteur, proscrire les expressions amères et violentes comme des actes de maladresse, encore plus que comme des traits de passion. Alléguer le vœu des autres pouvoirs de l'Etat, est également inconvenant, puisque ce vœu par lui-même ne prouve rien, et que la chambre ne serait pas libre si elle était tenue d'y déférer sans autre examen. Le membre qui viole les convenances parlementaires d'une manière grave, qui s'exprime indécemment ou avec bruit, est rappelé à l'ordre par le président; après deux rappels à l'ordre dans le même discours, la chambre est consultée pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur, sur la même question, pendant le reste de la séance (article 20). Il n'y a là rien de contraire à la liberté de la tribune bien entendue; par malheur le réglement n'est pas assez explicite sur ce qu'il faut entendre par *troubler l'ordre;* il en peut résulter quelque difficulté. Un député peut-il être rappelé à l'ordre sous prétexte qu'il attaque la constitution, lorsque, du reste, il met dans son discours la politesse et la modération requises? Je pense que non : s'il s'écarte de la question, qu'on l'y rappelle; s'il

met des doctrines fausses, qu'on les réfute ; mais qu'il soit libre de dire ce qu'il pense dans la *forme* reçue : or, l'autorité du président ne s'exerce que sur la *forme*, et ne s'étend par sur le *fond* des opinions. Tel est l'esprit du réglement, puisqu'il permet de rappeler à l'ordre un membre qui ne prononce pas un discours (article 23). Dans ce cas, l'interdiction de la parole ne serait pas une peine ; on ordonne l'inscription du rappel à l'ordre au procès-verbal, purement et simplement, ou avec censure. Lorsque le tumulte est général, le président se couvre, et au besoin suspend la séance pendant une heure entière (article 24).

Lorsqu'une délibération n'est pas de nature à produire un résultat positif ou satisfaisant, il vaut mieux y couper court, pour épargner les instans de l'assemblée, que de continuer la discussion jusqu'à la fin. Cette considération explique l'article 28 du réglement, ainsi conçu : « Les réclamations d'ordre du jour, de priorité et de rappel au réglement, ont la préférence sur la question principale, et en suspendent toujours la discussion. La question préalable, c'est-à-dire, celle qu'il n'y a pas lieu à délibérer, et les amendemens, sont mis aux voix avant la question principale. » *L'ordre du jour* est le tableau des occupations du jour ; demander l'ordre du jour, c'est demander qu'on laisse de côté la question discutée pour passer à celle qui la suit immédiatement sur le tableau. On demande l'ordre du jour à propos de pétition, d'interpellation aux ministres, etc. On demande la *question préalable*, lorsque la motion dont on s'occupe est inconstitutionnelle. La demande de *priorité* a pour but de faire passer une motion avant une autre, parce que jamais on ne s'occupe de plusieurs à la fois, l'unité dans les débats étant indispensable pour prévenir les digressions et la confusion. La discussion peut encore être suspendue par une demande *d'ajour-*

nement : ajournement indéfini, si l'on veut écarter la proposition jusqu'à nouvel ordre ; ajournement à jour fixe pour se procurer des documens, ou pour arrêter une discussion passionnée ; ajournement à jour indéterminé dans un but analogue, ou pour obtenir la priorité en faveur d'une proposition qui n'est pas encore prête à être discutée : comme si l'on demande l'ajournement du budget après une loi sur la responsabilité ministérielle. Quand la chambre se juge suffisamment instruite, elle clot la discussion. Néanmoins il est toujours permis de demander la parole pour *poser* la question (art. 30) ; ou pour en réclamer la *division*, si elle est complexe (art. 29).

En dernier lieu on procède au *vote ;* il est facile de s'expliquer pourquoi il est séparé du débat : la discussion a pour but d'éclairer les députés sur la manière dont ils doivent voter ; s'ils votaient avant qu'elle soit terminée, ils agiraient comme des magistrats qui jugeraient avant d'avoir entendu les parties. Dans les premières séances de l'assemblée constituante, on appelait chaque membre successivement pour voter et donner son avis à la fois. Il en résultait que les premiers appelés votaient sans connaître des argumens qui peut-être les auraient fait changer d'opinion. — La chambre des députés vote de deux manières : par assis et levé, ou par scrutin secret ; ce dernier mode n'est de rigueur que pour les propositions de loi ; à l'égard des autres on y a recours, si vingt membres le réclament avant ou après la première épreuve, et si deux épreuves se succèdent sans résultat (articles 32, 35). Le vote par assis et levé se pratique en invitant les membres qui veulent adopter la proposition à se lever sans quitter leur place ; à la contre-épreuve ils restent assis et leurs adversaires se lèvent. Il est impossible de connaître ainsi la volonté de l'assemblée autrement que par approximation ; si le nombre des assis ne diffère pas très

sensiblement de celui des levés, le président et les secrétaires, chargés de décider du résultat, doivent prononcer qu'il y a doute; mais on gagne un temps considérable, lorsque la majorité est manifeste.—Ce que j'ai dit (V. p. 249) sur le vote secret dans les élections, est applicable au vote secret dans les délibérations législatives : c'est une mesure qui sera bonne tant que l'influence *séductrice* du gouvernement sera plus forte que l'influence *tutélaire* de la publicité. Avant d'y substituer le vote ouvert, il faudrait établir l'incompatibilité du mandat de député avec les places administratives. Quoi qu'il en soit, voici comment on y procède. Un secrétaire fait l'appel nominal chaque député appelé reçoit une boule blanche *et une* boule noire; il dépose dans l'urne placée sur la tribune la boule qui exprime son vœu : blanche, s'il adopte, noire s'il rejette (1); il met l'autre boule dans une autre urne placée sur le bureau des secrétaires. Après avoir *voté*, il retourne à sa place. L'appel fini, on fait un réappel; ensuite, les secrétaires versent les boules dans une corbeille; ils en font ostensiblement le compte et séparent les boules blanches des noires. Le résultat du compte est proclamé par le président (art. 36). Dans les nominations on emploie des bulletins; les boules ne servent qu'à contrôler le nombre des votans (art. 37). Toutes les *dispositions* qui tendent à assurer le secret et la sincérité du calcul

(1) Bentham (Tactique, chap. XIV) propose d'admettre une troisième espèce de suffrages pour les *indécis*; dans les assemblées où l'on vote par *oui* ou par *non*, les billets blancs remplissent cet objet; mais ces sortes de suffrages équivalent à un vote négatif, car on ne peut les compter en faveur de la proposition : *or*, pour qu'une proposition soit adoptée, il faut qu'elle réunisse un nombre de *oui* au moins égal à la majorité des voix exprimées. Si l'on voulait appliquer l'idée de Bentham, il faudrait statuer que lorsque, par suite du nombre des *indécis*, il n'y aurait majorité ni *pour*, ni *contre*, la délibération devrait recommencer.

es votes, ne sont pas toujours rigoureusement observées : nsi le plus souvent les députés ne gardent pas leurs places endant l'appel nominal et se répandent autour de la ibune ; les votans mettent leur boule dans l'urne, si négemment, qu'ils en laissent apercevoir la couleur ; s'il ait permis d'agir ainsi, le scrutin secret n'aurait plus ue des inconvéniens sans aucun avantage. Il faut absoent placer l'urne, hors d regards de l'assemblée et rtout du banc des ministres, avec les précautions usitées ans les colléges électoraux. Chaque député est tenu de oter par la nature même de son mandat ; à moins que son arti tout entier ne s'abstienne pour protester contre la écision de la majorité, ou pour l'empêcher d'arriver à n résultat (V. p. 142). En effet la présence de la majorité st nécessaire pour la validité des votes de la chambre art. 38), alors même qu'il ne s'agit pas de voter sur un rojet de loi.

Après les règles de la *procédure* parlementaire, l'ordre aturel des idées appelerait celles de la *logique* parlementaire ; ce n'est pas qu'il y ait un art particulier de raisonner pour les assemblées législatives ; mais il est des sophismes qu'on y emploie plus habituellement qu'ailleurs, et contre lesquels il est bon de se tenir en garde. Bentham en a donné la description et la réfutation dans son traité des sophismes politiques, dont voici un léger aperçu. Je renvoie pour les développemens à l'ouvrage même.

Un sophisme est une opinion fausse dont on se fait un instrument pour influer sur la persuasion d'autrui. Le véritable moyen de faire admettre une proposition de loi, c'est de prouver qu'elle produira du bien ; le véritable moyen de la repousser c'est d'établir qu'elle produira du mal. Le sophiste ne calcule pas les bons ou mauvais effets : il invoque des considérations d'une autre nature. Parmi les sophismes, les uns sont destinés à écarter une

tion sans l'examiner; les autres à la différer pour gagner du temps; les autres à l'obscurcir si on ne peut se dispenser de la traiter.

Les premiers sont les sophismes de *préjugé* ou d'*autorité*. L'autorité peut servir de base à une décision, lorsqu'il est impossible de trouver des argumens directs pour ou contre une mesure; pour apprécier son influence il faut alors examiner : 1° le degré d'intelligence et de probité de la personne dont l'opinion doit faire autorité; 2° la conformité du cas en discussion avec le cas où cette opinion a été émise; 3° la fidélité des intermédiaires qui l'ont rapportée. Quand on peut apprécier directement les bons ou mauvais effets de la loi proposée, l'appel à l'*autorité* devient un sophisme qui revêt les formes suivantes : 1° L'autorité fondée sur l'opinion positive de nos ancêtres. « Voilà ce qu'ils ont fait : nous devons faire comme eux. » On met en avant la sagesse de *nos pères*, celle du bon *vieux temps* qui serait mieux nommé le jeune temps. 2° L'autorité fondée sur l'opinion négative de nos ancêtres. « Ils n'ont pas fait ce qu'on nous propose : nous ne devons pas le faire. Il n'y pas d'*antécédent* sur la question : si la mesure était bonne, on l'aurait déjà proposée (comme si le despotisme et les préjugés religieux n'avaient pas multiplié les obstacles à l'infini en matière de législation). C'est le sophisme du *veto universel*. 3° L'autorité renforcée par l'objection générale tirée du danger des *innovations*. (Si la seule nouveauté d'une mesure est une raison pour la condamner, cette même raison aurait dû faire condamner tout ce qui existe : tout ce qui est établissement a été innovation). A ce sophisme on en oppose quelquefois un autre : « La mesure proposée n'est pas une innovation, car elle ne fait que rétablir l'ancien état de choses. » 4° L'autorité portée à son plus haut terme par des lois déclarées irrévocables : c'est le sophisme de ceux qui en-

haînent la postérité, soit par des conventions, soit par des œux. (Les lois sont faites dans un esprit de perpétuité ; ıais lorsque les raisons qui les ont fait établir cessent, ien n'empêche de les changer. Il faut observer que dans es pays où l'on distingue les lois constitutionnelles des ois proprement dites, ce n'est pas faire un sophisme u'alléguer la contrariété d'une proposition avec la loi onstitutionnelle, puisque celle-ci ne peut être réformée ar un pouvoir législatif qui tire sa force d'elle seule). ° L'autorité fondée sur le grand nombre des individus qui rofessent une opinion (toutefois si l'on établissait que la najorité des citoyens repousse la proposition, il n'y au- ait pas de sophisme à demander un délai pour éclairer le ublic). 6° L'autorité qu'on cherche à donner à son opi- ion personnelle, soit en affectant une ignorance qui ne comprend pas le but de la mesure, soit en vantant son désintéressement, sa probité.

Lorsqu'on ne peut faire écarter complétement une réforme, il reste la ressource de la faire renvoyer à un autre temps au moyen des sophismes *dilatoires* suivans : 1° La mesure n'est pas nécessaire, car elle n'est pas réclamée. Personne ne se plaint; donc personne ne souffre : sophisme du *quiétiste*. 2° La mesure peut être bonne, mais le moment de l'adopter n'est pas venu : elle est prématurée; le peuple n'est pas mûr : sophisme du *délai de chicane*. 3° Si l'on adopte la réforme proposée, il faut du moins ne l'exécuter que par parties. Sophisme de la *marche graduelle*. 4° On ne peut réunir tous les avantages à la fois. Comparez la situation du pays à ce qu'elle était autrefois, ou à celle des pays voisins, et voyez combien elle est préférable. Sophisme des *fausses consolations*. 5° Cette mesure, bonne en elle-même, cache d'arrière-pensées ; on veut vous faire faire un premier pas qui vous engagera ensuite à accepter de mauvaises propositions :

jourd'hui. La transition a disparu ; mais j'ai entrepris d'expliquer la Charte et non de la refaire : je fais un commentaire, et non un traité de droit public.

L'impôt est une portion que chaque citoyen donne de son bien, pour avoir la sûreté de l'autre (*Montesquieu*, liv. XIII, ch. 1). Les sacrifices pécuniaires *frappent* vivement et directement tout le monde sans distinction : aussi les peuples ont-ils conservé le droit de s'imposer eux-mêmes dans des pays où on leur refuse celui d'intervenir dans les autres parties de la législation. L'arrêt du parlement de Paris, du 3 mai 1788, mettait au nombre des lois fondamentales de la monarchie française, le droit de la nation d'*accorder* librement des subsides par l'organe des Etats-Généraux, régulièrement convoqués et composés. A la vérité ce principe n'a été que bien rarement mis en pratique, si ce n'est dans quelques provinces nommées pays d'Etats, qui avaient conservé le privilége de s'imposer elles-mêmes. L'assemblée constituante l'introduisit dans la déclaration des droits de l'homme en ces termes : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentans, la nécessité de la contribution publique, de la *consentir* librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée (art. 14). »

Par cela même que le législateur *établit* un impôt, il semble qu'il autorise à le *percevoir*. Mais les lois d'impôt, comme on le verra dans l'article suivant, ne sont pas faites dans un esprit de perpétuité : celles qui établissent une contribution foncière, sont assujéties à un renouvellement annuel, et toutes le subissent dans la pratique. Il ne suffit donc pas que l'impôt ait été établi une première fois, il faut que la perception en soit autorisée aux époques voulues.

Lorsqu'un emprunt est fait au nom de l'Etat, il en ré-

position par des termes qui renferment un jugement caché, *comme licence, innovation*, et en l'accusant de nuire à *l'ordre*, au *gouvernement*, à la *religion*, et autres *vagues généralités*; en dissimulant un inconvénient à l'aide d'un mot impropre, comme *zèle* substitué à *persécution*, en faisant une *distinction simulée* (par exemple; en distinguant à propos de la presse la liberté de la licence, et combattant sous ce dernier nom tout ce qu'on ne pourrait refuser sous l'autre) : sophisme des *termes ambigus*. 7° On affecte de confondre les individus chargés de gouverner, avec l'institution du gouvernement; et les critiques avec des attaques tendant à renverser (une censure, dit J.-J. Rousseau, n'est point une conspiration; critiquer ou blâmer quelques lois, n'est pas renverser toutes les lois) : sophisme qui protège les *prévaricateurs officiels*. 8° On repousse sans exception toutes les motions qui émanent du parti opposé, en soutenant tout aussi exclusivement celles qui proviennent de son propre parti : sophisme d'*opposition générale et personnelle*, qui tend à confondre les hommes et les mesures.

Article xl. *Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi* (1).

Il serait impossible de comprendre pourquoi le texte, après avoir posé des règles sur les délibérations de la chambre des députés, s'interrompt tout-à-coup pour parler des lois de finances, si l'on ne se rappelait que le privilége attribué en cette matière à la chambre élective se trouvait établi par l'ancien article 47, transporté à l'article 15, où auraient dû le suivre les article 40 et 41 d'au-

(1) Il était plus simple de dire : s'il n'est autorisé par la loi.

Charte de 1830 avaient pris pour guides d'autres principes : leur négligence est difficile à justifier.

La loi qui fixe la nature, la quotité et la durée de l'impôt se nomme *budget des recettes*. Jusqu'aujourd'hui elle a été votée annuellement ; cependant, lorsque les chambres se sont trouvées trop arriérées dans leurs travaux pour en achever l'examen avant le commencement de l'année, elles ont voté des *douzièmes provisoires*, c'est-à-dire une autorisation de continuer la perception des contributions existantes durant un certain nombre de mois. Les autorités qui ordonneraient des contributions autres que celles qui sont indiquées par le budget peuvent, ainsi que les employés qui confectionneraient les rôles, et ceux qui en feraient le recouvrement, être poursuivis comme concussionnaires. Si la perception a été effectuée, le contribuable a une action en répétition pendant trois ans contre ceux qui ont indûment perçu, sans avoir besoin de demander une autorisation de poursuivre (V. le dernier article de tous les budgets).

Le *budget des recettes* contient l'énumération de tous les impôts ; elle serait trop longue pour trouver place ici ; je me contenterai d'indiquer les principaux. Ce sont d'abord les quatre grandes contributions directes dont la répartition entre tous les départemens est faite par la loi même ; ensuite les droits d'enregistrement et de timbre, ceux des douanes et des sels, les droits sur les boissons, les tabacs et les poudres, auxquels la loi applique spécialement, on ne sait pourquoi, la dénomination de contributions indirectes ; les produits des postes, des brevets d'invention, de la vérification des poids et mesures, et plusieurs autres. On range aussi parmi les recettes, les revenus qui proviennent d'une autre source que l'impôt, par exemple des amendes, des domaines, des forêts et des créances de l'Etat. A côté de chaque

produit, le budget indique la valeur à laquelle il doit s'élever. cette évaluation n'est pour la plupart d'entre eux qu'une prévision : aussi rien ne garantit rigoureusement que les recettes excéderont les dépenses alors même que la balance paraît pencher en leur faveur. Le total des recettes de l'année 1836 est évalué par la loi du 17 août 1835 à 1 milliard, sur quoi les quatre contributions directes figurent pour 361 millions; l'enregistrement pour 163; les douanes, pour 108; les boissons pour 76; les tabacs pour 72; les sels pour 54; les postes pour 36.

L'impôt immoral de la loterie a disparu en exécution de l'art. 28 de la loi du 21 avril 1832; mais on est fâché de trouver encore une somme de 5 millions et demi, versée au trésor par la ville de Paris comme prix de la concession qui lui a été faite de l'exploitation des jeux publics (V. loi du 19 juillet 1820, article 8). La ruine des particuliers est une mauvaise source pour la fortune nationale. Parmi les autres impôts, on a principalement attaqué celui des boissons et celui des sels, parce qu'ils pèsent en grande partie sur les classes pauvres. Le premier a été déjà diminué dans sa quotité et adouci dans son exercice. Le second a l'avantage de produire une somme considérable, presque sans frais de perception, et sans qu'aucune partie de la marchandise puisse échapper, même celle que consomme le producteur, ou celle qui viendrait à s'avarier. Néanmoins la commodité de perception n'est pas une raison décisive pour maintenir un impôt dont la suppression permettrait d'avoir le sel à peu près pour rien et de l'employer à nourrir les bestiaux. Pour le remplacer en partie il faudrait imposer certains objets de luxe, comme les glaces, les voitures, le nombre des domestiques, les chevaux de selle, etc. Le produit ne serait peut-être pas très considérable; mais il ne pèserait que sur des gens riches, et tout le mal qui en

résulterait serait d'interdire plus ou moins le luxe à la classe intermédiaire, sans porter atteinte à la subsistance de personne.

L'impôt *des douanes* n'est pas plus mauvais qu'un autre, en lui-même; mais il se rattache à des idées vicieuses en économie politique. L'expérience universelle prouve que les nations se sont enrichies, toutes les fois qu'elles sont parvenues à vaincre les barrières naturelles qui les séparent, comme les mers et les montagnes. La communication la plus facile et la plus prompte est certainement une source d'avantages plus nombreux que ses inconvéniens, si elle en a, et cela est aussi vrai à l'extérieur qu'à l'intérieur. Cependant les gouvernemens s'obstinent à élever des barrières artificielles entre les peuples, soit par *représailles*, soit par préjugé, soit dans la vue d'en retirer de l'argent. Sous prétexte de protéger quelques producteurs qui n'ont pas encore su perfectionner leur industrie à l'égal de l'industrie étrangère, on nuit à la masse *des* consommateurs en leur faisant payer plus cher le produit étranger, ou en le leur interdisant complétement pour les forcer d'acheter à un prix élevé un produit indigène de qualité inférieure. Cette protection n'est pas nécessaire : car l'industriel français a une prime constamment ouverte en sa faveur, celle qui résulte des frais de transport et de commission que le produit étranger est obligé de payer de plus que le sien (Say, Cours d'écon. polit., 4e part., ch. 18). Bien mieux, elle pourrait aboutir à rendre stationnaire l'industrie dont on veut hâter le perfectionnement : il faut donc, si elle se trouve établie, la diminuer par degrés jusqu'à ce que le producteur puisse rivaliser avec les manufactures étrangères, ou que l'impossibilité de soutenir la concurrence soit devenue évidente, auquel cas il faut se résigner à ne pas naturaliser en France une branche d'industrie qui n'y peut réussir, de même qu'on se

résigne à tirer la canelle de l'étranger. Comme représailles, les prohibitions ne sont pas meilleures : le tort que nous fait une nation en refusant de recevoir nos produits, n'est pas une raison pour nous en faire un nouveau, en refusant de recevoir les siens. Personne ne croit plus aujourd'hui qu'il y ait du désavantage à donner des métaux précieux en échange d'autres marchandises. Le plus grand inconvénient des douanes est de faire naître la contrebande, et par suite de nécessiter une armée de douaniers. Toute loi qui prohibe l'entrée d'une marchandise, crée un délit qui n'en est pas un, d'après les idées de morale généralement répandues, et comme il est impossible de l'empêcher d'une manière complète, on n'hésitera pas de le commettre dès qu'on y trouvera un bénéfice suffisant pour compenser les risques (1); mais cette circonstance même indique le moyen de prévenir la contrebande : c'est de supprimer toutes les prohibitions absolues, ainsi que les droits exorbitans qui par la nature des choses équivalent à une prohibition absolue, et de maintenir les tarifs un peu au dessous de la prime de contrebande; de manière que le négociant trouve toujours son compte à payer la prime à l'administration plutôt qu'aux contrebandiers (Say, ibid., ch. 16). A l'égard de la suppression complète des douanes, même en supposant qu'on puisse remplacer le bénéfice qu'elles procurent, il est clair qu'il faudrait y procéder avec une certaine précaution afin de ne pas ruiner subitement les établissemens formés à l'abri du système prohibitif. Avec ce système disparaîtraient les *primes à l'exportation* (draw-backs) qui figurent au budget de 1836 pour 7 millions (2). Cette dépense a pour objet de restituer aux fabri-

(1) Les amendes en matière de douanes sont évaluées à 1,200,000 fr. dans le budget de 1834 (loi du 28 juin 1833).

(2) Elles sont portées au budget définitif de 1831 pour 16,476,870 fr. V. Loi du 4 mai 1834.

sans qui exportent ou produit, la somme qu'ils ont payée pour l'introduction de la matière première. Il en résulte qu'on peut, dit J.-B. Say (*ib.*, ch. 20), se procurer en Suisse le sucre raffiné en France, pour 18 *sous la livre*, tandis qu'en France elle coûte 25 sous. *Les contribuables* font ainsi une gratification de plusieurs millions *aux consommateurs* étrangers. C'est, dit-on, une restitution d'*impôt*. Mais pourquoi donc affranchir l'étranger d'un droit que nous faisons payer à nos concitoyens? quand on exporte des vins, nous ne restituons pas aux exportateurs l'impôt territorial que supportent les vignobles.

Le produit de la vente des tabacs et du service des postes, est perçu par l'Etat au moyen d'un *monopole*; c'est-à-dire que les particuliers ne peuvent, sans s'exposer à une peine, cultiver du tabac ou transporter des lettres pour leur propre compte. Le monopole des postes n'est guère susceptible de critique : l'industrie privée ne *pourrait* sans doute arriver à établir aussi sûrement et aussi rapidement que l'autorité, des communications journalières entre toutes les parties de la France; *mais le monopole des tabacs* anéantit une véritable branche de commerce, et donne naissance à la contrebande. Il faudrait le remplacer par un impôt perçu comme les *autres contributions indirectes* : d'abord moins lucratif *que le monopole*, il le deviendrait davantage, parce que la libre fabrication procurerait du meilleur tabac, à meilleur marché, et que la consommation s'accroîtrait. Je ne parle pas d'affranchir le tabac de toute contribution : bien qu'une longue habitude rende son usage un vrai besoin, *on ne saurait l'assimiler*, non plus que les cartes à jouer, aux objets de première nécessité.

Le droit d'enregistrement se perçoit à l'occasion des transmissions de propriété et pour tous les actes qu'on veut produire en justice. Comme un acte sous seing privé

acquiert date certaine par l'enregistrement (C. civ., 1328), cet impôt est quelquefois le prix d'un service : dans les mutations par décès il tend à égaliser les propriétés ; dans les autres cas, il gêne la circulation des biens, il rend la justice coûteuse, pour les pauvres, et occasione beaucoup de fraudes au moyen de contre-lettres, de réticences, ou d'évaluations inexactes. En somme, il n'y a pas d'impôt qui, outre le sacrifice matériel qu'il entraîne, ne nuise plus ou moins à la liberté des citoyens, et à la prospérité générale. L'emploi auquel on les consacre n'offre pas toujours une compensation suffisante. D'abord il y a à peu près constamment perte de richesse, parce que toutes les dépenses de l'Etat, à l'exception de celles des travaux publics, sont improductives : les soldats, les prêtres, les juges, les administrateurs ne produisent rien pour remplacer ce qu'ils consomment, tandis que les particuliers auraient agi autrement si on leur eût laissé la valeur de l'impôt (V. Destutt-Tracy, Comment. sur Montesq., liv. 13). Enfin, un grand nombre de dépenses sont d'une inutilité complète.

Le *budget des dépenses* est divisé en quatre parties : la première renferme la dette publique, comprenant la dette proprement dite avec l'amortissement (V. art. 61), et les pensions (V. art. 23, § dern.) montant à 54 millions (1), dont 44 sont absorbés par les pensions militaires. Une législation spéciale serait nécessaire pour réduire des chiffres aussi considérables : il faudrait entre autres mesures, fixer à 5000 francs environ le maximum d'une pension accordée pour un motif quelconque, et ne l'accorder qu'après vérification préalable de la fortune du pensionnaire, par tous les moyens possibles, par exemple, en examinant le

(1) Je donne les chiffres de l'exercice 1836 ; loi du 17 août 1835.

taux de ses contributions, en exigeant de lui une affirmation qu'il ne possède pas tel revenu, etc.

La seconde partie comprend sous le titre de *dotations*, la liste civile, les dotations du prince royal, des chambres et de la Légion-d'Honneur; total, 16,763,000 fr. (*V. art.* 19, 32, 63).

La troisième partie est intitulée *services* généraux : elle est consacrée aux dépenses des divers ministères, distribuée de la manière suivante :

Justice	18,666,470 fr.	Instr. publique	13,033,629
Cultes	35,104,689	Intérieur	100,168,000
Affaires étrangères	7,355,700	Commerce	9,797,764
Marine	62,181,659	Guerre	226,677,210
		Finances	22,110,454
		Total	495,095,555

J'ai examiné ailleurs une grande partie de ces dépenses (V. art. 6, 11, 13, 48, 64, 69 8°); je me contenterai de faire observer que parmi les dépenses utiles à une grande nation, il n'en est point qui doivent rester *secrètes*. Il est aussi quelques allocations susceptibles de critique. Par exemple il ne faut pas assigner 3 millions pour encouragemens à la pêche maritime; une industrie qui a besoin de pareils secours pour se soutenir est évidemment par trop désavantageuse (V. Say, Cours, chap. 20). La subvention de 1,300,000 fr. aux théâtres dits royaux, devrait, en la supposant nécessaire, être mise à la charge de la ville de Paris qui en jouit exclusivement. En général les encouragemens donnés aux beaux arts et aux travaux de pur embellissement, quoique bons en eux-mêmes, ne dédommagent pas suffisamment, selon moi, du mal énorme qui résulte de l'impôt. On doit les abandonner le plus possible aux particuliers, et n'y consacrer qu'un superflu de recettes. Les pauvres et l'instruction primaire doivent passer auparа-

vant. Les traitemens sont fixés d'après une mauvaise échelle : ceux des fonctionnaires les plus élevés sont excessifs; ceux des fonctionnaires inférieurs sont quelquefois trop faibles : il faut diminuer la distance qui les sépare, en abaissant les uns et élevant les autres. Il faut prohiber tout cumul entre une pension et un traitement, et entre plusieurs traitemens jusqu'à une certaine somme (1).

La quatrième partie concerne les *frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus*, formant un total de 114,406,530 fr.; ainsi la perception de l'impôt en absorbe déjà plus d'un dixième. Cela surprend peu pour les monopoles qui mettent à la charge de l'Etat toute la dépense du service des postes et de l'exploitation des tabacs. Mais les douanes coûtent 23 millions; les contributions indirectes proprement dites, 22; les contributions directes, 15; l'enregistrement, 10. Si les contribuables payaient volontairement, il est clair qu'ils y trouveraient leur compte, car il serait alors facile de supprimer la plupart des percepteurs, et de retrancher du budget plus de 50 millions. N'atteindrait-on pas ce résultat en offrant une prime au contribuable qui paierait spontanément sa quote-part avant une époque déterminée? Cette prime serait fixée à un dixième du cens pour celui qui paierait sans avis, et du vingtième pour celui qui attendrait un premier avertissement. Je ne sais si je m'abuse, mais il me semble qu'un propriétaire, taxé par exemple à 100 francs de contribution, aimera toujours mieux faire un bénéfice de 10 pour 100 que d'attendre les sommations et les poursuites. Le déficit qui s'ensuivrait serait compensé par la simplification de la perception, et par la

(1) Lors même que le titulaire déclarerait, comme un illustre maréchal, qu'on ne lui arrachera son traitement qu'avec la vie.

diminution des procès. Il est sans doute avantageux pour l'État qu'un dixième des revenus publics reste entre les mains des contribuables au lieu d'aller alimenter une armée de commis. Ce mode serait peut-être moins efficace, appliqué aux contributions indirectes : toutefois l'espoir du gain pourrait seconder utilement la crainte de l'amende.

La cinquième partie du budget comprend les *remboursemens*, *non-valeurs et primes* (V. p. 293) dont le total égale 44,112,265. Les restitutions sur les contributions directes montent elles seules à 30 millions, ce qui prouve que leur perception est loin d'être parfaite. Au reste ce sont là des diminutions de recette plutôt que de *véritables* dépenses. Le total général des dépenses *autorisées* pour l'année 1836 s'élève à 999,467,075 : somme qui se trouvera probablement grossie de 20 ou 30 millions dans le budget définitif. On voit que l'habitude de dire *le milliard* en parlant du budget de l'État est assez fondée, bien qu'on ait cherché à la tourner en ridicule.

Ce serait un travail fort utile que de comparer entre eux dans leur ensemble et surtout dans leurs diverses parties tous les budgets que la France a eus depuis 1789. Mais cette comparaison offre de grandes difficultés, si l'on veut obtenir des résultats positifs à l'aide du seul *Bulletin* des lois. Les tableaux des dépenses et des recettes n'ont pas été dressés d'une manière uniforme ; elles sont sans cesse transposées d'un ministère à l'autre, et leur classification varie presque constamment. D'un autre côté, il faut absolument avoir égard aux circonstances pour apprécier exactement la raison des différences qui existent entre les chiffres. Ainsi veut-on comparer le budget de 1836 avec celui de l'an VI, fixé à 616 millions par la loi du 21 frimaire an VI ; il faut tenir compte de l'obligation d'indemniser les électeurs et les membres du corps législatif

(8 millions), de la nécessité de soutenir la guerre contre l'Europe (341 millions), etc.; en sens inverse le budget actuel doit être diminué de plus de 200 millions en raison de l'excédant de la dette publique; de plus de 100 autres millions à cause des frais de perception qui ne figurent pas dans le budget de l'an VI, etc. Afin d'essayer un rapprochement plus facile, je prendrai pour terme de comparaison le budget définitif de 1820 (Loi du 31 mars 1822, contre-signée Villèle). Il s'élève à 875,342,252 fr. Différence en moins avec celui de 1836, 124 millions, à quoi il faut ajouter, à raison de dépenses légalement diminuées, 20 millions pour la liste civile, 6 millions pour la dette viagère, 7 millions de pensions militaires et autant de pensions ecclésiastiques; total 164 millions de différence. Mais dans le budget de 1836, le chapitre de la dette publique et de l'amortissement est augmenté de 17 millions; la dette flottante de 8; le chapitre de la guerre, par suite de l'occupation d'Alger et de l'état de l'Europe, de 49 millions, total 74; qui réduisent la différence ci-dessus à 90 millions; maintenant si l'on réfléchit, d'une part, que j'ai fait abstraction de tous les crédits supplémentaires (notamment celui de 14 millions ½ pour travaux publics) qui doivent grossir définitivement le budget de 1836: et de l'autre part, que la restauration a peu brillé par l'esprit d'économie, on en conclura que, sans trop d'exigence et sans toucher à *l'effectif de l'armée*, ni à *la dotation de l'amortissement*, il est permis de demander la réduction du budget actuel de 1 milliard à 900 millions.

Le budget de 1836 est terminé suivant l'usage par une récapitulation ou balance des dépenses et des recettes qui, *suivant l'usage* aussi, présente un excédant de recette (1,200,000 fr.). Mais cela vient de la manière de *grouper* les chiffres; car en observant les budgets accessoires, annexés au budget principal, on reconnaît que le pre-

mier, montant à 14,515,000 fr., n'est pas compris dans le total général des dépenses qui s'élèverait ainsi à 1 milliard 14 millions et dépasserait les recettes de cette dernière somme. L'article 12 du budget des *recettes*, affecte au paiement de ces 14 millions une somme égale à prélever sur le produit d'un emprunt de 93 millions, autorisé par la loi du 27 juin 1833, sur les travaux publics (art. 15). Ainsi on persiste à emprunter pour amortir; c'est-à-dire à grossir d'un côté la dette, en travaillant de l'autre à l'éteindre, comme s'il n'eût pas mieux valu, par exemple, prendre ces 14 millions sur la dotation de l'amortissement (V. art. 61). Il faut suivre une tout autre marche si l'on veut parvenir *à ce budget normal* qui doit mettre fin aux controverses annuelles en matière de finances. Un particulier économe règle sa consommation sur son revenu : l'Etat n'a pas d'autre conduite à tenir. En partant de ce principe, il conviendrait de voter seulement en premier lieu la partie des dépenses qui est indispensable, puis d'arrêter les recettes; ensuite de voter le reste des dépenses, en ayant soin de laisser toujours la balance pencher de l'autre côté; et comme il est impossible de s'assurer d'avance que toutes les *prévisions* seront accomplies, il faut ne voter certaines dépenses qu'*éventuellement*, pour l'hypothèse où l'on pourrait les effectuer sans atteindre le niveau de la recette. Je désignerais comme éminemment propre à figurer dans le chapitre de ces dépenses *éventuelles*, la dotation de l'amortissement. Les créanciers actuels de l'Etat ne seraient pas fondés à s'en plaindre : on leur doit seulement le paiement exact des intérêts, puisque la dette publique est contractée sous la forme de rentes perpétuelles; et quant aux capitalistes dont on recherche la bienveillance, pour le cas où on serait obligé d'emprunter, ce n'est pas l'esprit d'économie qui doit les effrayer. En outre le rem-

oursement de la dette, bien qu'avantageux; puisqu'il lébarrasse l'Etat d'une charge, est une opération susceptible d'être plus ou moins différée. L'essentiel est de 'abstenir de l'accroître. Au moyen de la latitude laissée le la sorte jusqu'à concurrence de 44 millions et demi, n *déficit* ne paraît impossible. On peut d'ailleurs ranger ussi parmi les dépenses *éventuelles* les subventions théârales, et les sommes destinées à encourager les arts, les êches maritimes, les haras, etc.

Le chiffre des dépenses ne pouvant être irrévocablement fixé que par le budget définitif, après qu'elles ont été ffectuées, les allocations portées au budget proprement lit, sont de simples *crédits*, des autorisations de dépener dans certaines limites. Mais quelles obligations le crédit impose-t-il au ministre? Est-il tenu de tout dépenser? de ne pas dépenser davantage? de consacrer l'allocation au genre de dépenses indiqué, sans pouvoir la transporter à d'autres objets, soit dans son département, soit dans le département d'un de ses collègues? On sent qu'une latitude indéfinie sur ces divers points ouvrirait la porte à l'arbitraire ministériel, dans toute sa force; la chambre contrainte par la nature des choses à voter plusieurs centaines de millions, n'aurait plus la moindre garantie que leur emploi serait tourné vers l'intérêt public, et serait désormais impuissante à corriger les abus les plus monstrueux. Sous la restauration qui voulait, avant tout, conserver intacte la *prérogative royale*, il était seulement interdit aux ministres de transporter un crédit d'un département à un autre : la répartition des allocations se faisait dans chaque ministère par ordonnance du roi (Loi du 25 mars 1817, art. 151). La *spécialité* des dépenses a été étendue aux branches principales de service sous le nom de *sections*, par une simple ordonnance du 1er septembre 1827 (article 2); enfin l'amélioration a été

complétée par la loi du 29 janvier 1831 : aux termes de l'article 11, le budget de chaque ministère doit être divisé en *chapitres* spéciaux, contenant chacun des services corrélatifs ou de même nature, soit dans *le budget proprement dit*, soit dans la loi des comptes. *L'article* 11 défend d'appliquer à des chapitres différens les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres (1). Je dois faire observer que cette règle n'empêche pas de faire tomber sur quelques commis une réduction opérée par la chambre, dans l'intention de la faire porter sur un traitement excessif. Dans ce cas la chambre agira prudemment en manifestant sa volonté par un article additionnel.

Les crédits *ouverts* aux ministres peuvent se trouver insuffisans de deux manières : parce que le service *prévu* par un chapitre a exigé une dépense plus forte que l'allocation accordée ; parce qu'un service n'a été prévu par aucun chapitre (par exemple s'il survient une *maladie* contagieuse). De là la nécessité d'ouvrir des crédits *supplémentaires* ou des crédits *extraordinaires;* quand les chambres ne sont pas assemblées, les crédits *extraordinaires* peuvent être ouverts par une ordonnance du roi (Loi du 25 mars 1817, art. 152), pourvu qu'il s'agisse de services qui ne pouvaient être réglés et prévus par le budget (Loi du 23 mai 1834, art. 12); lorsque le service a été *prévu* et que l'insuffisance en est justifiée, il est permis également d'ouvrir par ordonnance un crédit *supplémentaire*, pourvu que le service soit compris parmi les dépenses de nature variable énumérées dans l'art. 8 de la loi du 17 août 1835. Les ordonnances qui ouvrent des crédits à un titre quelconque, ne sont exécutoires pour le ministre des finances que sur l'avis du conseil des ministres (Loi du 24 avril

(1) Dans les crédits supplémentaires, la spécialité a lieu par *articles* (Loi du 24 avril 1835, art. 7).

1833, art. 4). Elles sont insérées au Bulletin, puis réunies en un seul projet de loi, pour être soumises par le ministre des finances à la sanction des chambres, dans leur plus prochaine session (1), avant la présentation du budget (D. loi, art. 5). C'est ce qu'on appelle demander un bill d'*indemnité* (*indemnationis*).

Les lois de finances ne paraissent pas s'être occupées de la première des trois questions que j'ai posées plus haut (V. p. 301), celle de savoir jusqu'à quel point un ministre est tenu de faire emploi des crédits qui lui sont ouverts. La raison en est sans doute que l'intérêt de la question est nul lorsque l'allocation a été proposée par le ministre lui-même, ce qui a toujours eu lieu sous la restauration; mais quand la chambre des députés, usant de son droit d'initiative, aura ouvert un crédit pour telle ou telle nature de dépenses, le ministre se mettra-t-il à couvert de toute responsabilité en disant : il n'y a pas eu lieu d'employer le crédit accordé? et si elle a augmenté celui qu'il lui demandait, pourra-t-il s'abstenir de donner plus d'étendue à la dépense? Il me semble que sa responsabilité est engagée s'il élude l'exécution de la volonté du législateur, volonté qui n'est pas moins obligatoire dans un budget que dans toute autre loi. Il est bien entendu qu'il ne sera pas tenu de faire emploi à un centime près.

Lorsque l'*exercice est clos*, c'est-à-dire lorsque l'année financière est expirée, on soumet aux chambres, dans le même cadre et la même forme que le budget proprement dit (Loi du 24 avril 1833, art. 11), *la loi des comptes*, contenant le *reglement definitif* de ce budget. On y *arrête*

(1) Sous la restauration, cette obligation ne s'appliquait pas aux crédits supplémentaires : on se contentait de les soumettre aux chambres dans la loi des comptes, long-temps après que la dépense était consommée (Ordonnance du 1er septembre 1827, article 4).

les dépenses ou plutôt les obligations contractées pendant l'exercice et les *paiemens* effectués sur ces dépenses. Si les crédits qui avaient été ouverts par le budget et les lois de crédits supplémentaires excèdent les paiemens effectués, on les *réduit* d'une somme égale à l'excédant (1), et on les *annulle* jusqu'à concurrence de cette somme. Quant aux paiemens qui *restent à effectuer*, ils doivent être portés en dépense au compte de l'exercice courant au moment où ils auront lieu. On arrête ensuite les recettes d'après les perceptions constatées; quant aux sommes qui proviendraient encore, par la suite, des ressources affectées à l'exercice dont on règle le budget, elles seront portées en recette au compte de l'exercice courant au moment où on les recouvrera. Les dépenses et les recettes ainsi fixées, on en fait la balance au moyen d'une soustraction. Si les dépenses excèdent, il y a une insuffisance de ressources qui figure dans la situation des finances comme *avance du trésor* sur l'exercice, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu à son remboursement (V. un exemple dans la loi du 24 avril 1833, art. 8). S'il y a excédant de recettes, il est affecté au budget de l'exercice suivant (V. Loi du 4 mai 1834, art. 9).

Il y a impossibilité évidente pour les chambres de vérifier par leurs propres yeux toutes les pièces justificatives qui font partie de la comptabilité publique. La mission de les examiner est confiée à un tribunal nommé *cour des comptes*, dont les arrêts peuvent être cassés *par le conseil d'Etat*. — Les chambres sont obligées d'adopter pour base du réglement définitif, le compte général des finances rendu *au roi* par le *ministre*. Ce compte renferme le tableau des contributions et des revenus de l'E-

(1) Les paiemens peuvent être légalement égaux aux crédits mais non supérieurs, puisque les ordonnances qui autorisent à dépasser les crédits, doivent être converties en loi.

tat, celui des dépenses, et le compte des services de la trésorerie ; il est terminé par la situation générale de l'administration des finances au 1^er^ janvier. Le principe de cette obligation est dans l'article 149 de la loi du 25 mars 1817.

C'est un dédale inextricable que le recueil de nos lois de finances : il n'en est pas une qui ne contienne quelque principe bon en lui-même, mais que son isolement laisse enfoui dans le Bulletin des lois. Lorsqu'on aura cessé tout-à-fait de contester à la chambre son omnipotence en ces matières, on rassemblera toutes ces dispositions éparses pour les purger de contradictions et en former le Code de la fortune publique. Il faut bien que les contribuables soient à même d'apprécier la légalité des sacrifices qui leur sont imposés. Le budget annuel doit aussi contenir plus de développemens ; le tableau des dépenses de l'an VI occupe 31 pages du Bulletin des lois ; celui de 1836 en tient 14 ; ceux de la restauration sont la plupart renfermés dans 2 pages.

ARTICLE XLI. *L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.*

La volonté du législateur reçoit ici une limitation quant à sa durée : il peut bien établir un impôt foncier pour six mois seulement, mais non pas pour dix-huit, et s'il l'a fait, les propriétaires d'immeubles cessent, après l'expiration de l'année, d'être tenus de payer. C'est à peu près, selon moi, la seule conséquence à déduire de l'article 41. Ainsi je pense que la liberté des chambres reste entière en ce qui touche la nature des impositions ; rien ne les oblige à *consentir* chaque année des impôts fonciers ou des impôts indirects ; secondement la loi qui accorde ces

derniers n'a pas une force particulière : par exemple, si une contribution indirecte a été consentie pour dix ans, ce consentement peut être révoqué après 1, 2, 3... ans car le législateur peut quand il lui plaît modifier *son* ouvrage. Toutefois il me paraît encore résulter *de l'article* 41, qu'une loi ne peut autoriser des impositions indirectes pour un temps indéfini ; elle doit déterminer positivement le nombre d'années pour lequel le consentement est octroyé. Au surplus, dans l'usage, les chambres n'autorisent les impôts de toute nature que pour une année ; et elles agissent sagement, puisque leur influence *sur la direction* des affaires en est d'autant mieux assurée.

Si tel est le but de l'article, il est rationnel ; mais pourquoi a-t-il distingué entre l'impôt foncier et *l'impôt* indirect? Le sacrifice qu'entraîne le premier, nécessite-t-il plus particulièrement le renouvellement périodique du consentement des contribuables? Ce motif ne *serait* pas fondé sur la nature des choses : quand on met un impôt sur les terres, on enlève sur-le-champ à ceux qui les possèdent actuellement, une valeur égale au capital de cet impôt, et la preuve c'est qu'ils ne trouvent plus à les vendre que pour la valeur primitive diminuée du même capital. Un particulier consentait à payer 1000 francs un fonds qui en rapporte 50 annuellement ; ce *fonds* est frappé d'une contribution de 10 francs : l'acheteur n'en offrira évidemment que 800 francs ; et le propriétaire ne pourra rejeter la taxe sur personne, car elle ne lui fournit pas le moyen d'augmenter ses produits ou de diminuer ses frais de production. Il suit de là que lorsque toutes les terres ont changé de main depuis l'établissement de l'impôt, il n'est plus réellement payé par personne : les acquéreurs n'ayant acheté que ce qui restait n'ont rien perdu ; et si l'Etat diminue l'impôt, il fait purement et simplement présent, aux propriétaires actuels du capital,

du revenu qu'il cesse de percevoir. C'est pour eux un don gratuit : car aucun n'avait compté sur ce capital dans les transactions par lesquelles il est devenu propriétaire (Destutt-Tracy, Comment. sur Montesq., liv. 13). Donc quand l'impôt foncier est établi depuis 30 ou 40 ans, on ne doit songer à le diminuer qu'après tous les autres ; les dégrèvemens opérés par la restauration faisaient un double mal : en diminuant le nombre des électeurs (1), ils forçaient d'accroître les contributions indirectes. Le premier inconvénient n'est plus aussi grave, puisque la loi peut abaisser le taux du cens électoral, en même temps que l'impôt ; mais le second se reproduirait dans toute sa force. Les impôts indirects peuvent devenir désastreux suivant les circonstances ; il faut les modifier dès qu'ils altèrent à l'excès la prospérité de l'industrie. D'ailleurs ils forment les deux tiers des revenus publics, et le ministère qui voudrait gouverner sans les chambres aurait là, au défaut de la contribution foncière, un levier assez puissant pour parvenir à ses fins. En somme, la disposition de l'article 41 ne s'explique guère que par un respect outré pour la propriété territoriale, et le désir d'augmenter son influence.

Sa rédaction est en quelque sorte boiteuse : jamais on n'a opposé en langage de finance, l'impôt *foncier* tout seul aux impôts *indirects*. A la vérité on n'est pas d'accord sur ceux auxquels convient cette dernière dénomination ; les budgets annuels l'appliquent exclusivement aux droits sur les boissons et aux produits de la vente des tabacs et des poudres à feu. Cependant, si l'impôt des boissons est indirect, on ne voit point pourquoi celui des douanes ne le serait pas, et pourquoi le monopole des postes ne se-

(1) En 1820, les listes électorales comprenaient 95,000 noms ; en 1828 elles n'en portaient plus que 79,000.

rait pas assimilé à celui des tabacs. Les contributions *directes* sont celles qui se lèvent avec des rôles dressés d'avance (V. loi en forme d'instr. du 8 juin 1790, § 2) en effet, la répartition de plusieurs d'entre elles se trouve dans le budget même. Les contributions *indirectes* se perçoivent à l'occasion d'un transport, d'une vente de marchandises, ou de certaines transactions. Au reste, *on s'accorde* à reconnaître d'autres contributions directes que l'impôt foncier: tous les budgets mettent sur la même ligne la contribution personnelle et mobilière, celle des portes et fenêtres et celle des patentes; la loi du 19 avril 1831, sur les élections, y joint (art. 4) les redevances fixes et proportionnelles des mines. Ces diverses espèces d'impôts peuvent-ils être consentis pour plusieurs années? Oui, d'après le premier membre de l'article; non, d'après le second. Je me décide pour l'affirmative et voici mes raisons. Le consentement dont parlent les articles 40 et 41 n'est autre chose que la volonté du législateur, la loi en un mot. Or, il est de principe que le législateur peut tout ce qui ne lui est pas interdit par la constitution. La restriction que souffre son omnipotence en matière d'impôt foncier, ne doit pas être arbitrairement étendue. Si la Charte ajoute relativement aux impositions indirectes une permission qui semble exclure les autres cas, c'est surabondamment; car cela n'avait pas besoin d'être dit: c'est une disposition inutile qui n'ajoute ni ne retranche rien aux attributions de la puissance législative. Toutefois la question n'est pas sans difficultés à cause de la bizarrerie du texte.

De quelle époque doit courir le délai d'une année? De la sanction de la loi qui autorise l'impôt, autrement on pourrait consentir l'impôt foncier pour dix ans au moyen de dix lois séparées, rendues par la même assemblée. Dans l'usage, cette règle n'est pas appliquée rigoureusement:

par exemple, le budget de 1836 a été sanctionné le 17 août 1835. Cette irrégularité peut être tolérée dans l'intérêt des opérations financières, pourvu qu'on se souvienne qu'une chambre ne doit voter qu'un budget par session, et seulement celui de l'année suivante. Dans la session de 1831-1832, on a voté à la fois le budget de 1831 et celui de 1832; mais le premier, sanctionné le 16 octobre 1831, était plutôt une ratification des douzièmes provisoires accordés jusque-là, qu'un consentement donné pour l'avenir.

ARTICLE XLII. *Le roi convoque chaque année les deux chambres : il les proroge, et peut dissoudre celle des députés* (1)*; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans un délai de trois mois.*

En France, comme en Angleterre, les publicistes ont généralement oublié que le but d'une constitution doit être de faire prévaloir la volonté nationale ; ils lui substituent trois puissances rivales, qu'ils cherchent à concilier et à limiter les unes par les autres, comme si elles étaient réellement autre chose que des fonctions déléguées (Destutt-Tracy, comment. sur Montesq., liv. XI, ch. 1). A la vérité il est prudent de diviser ces fonctions et de les rendre indépendantes, afin que ceux qui en sont revêtus ne tentent d'abuser de la force matérielle qui leur est confiée pour se perpétuer dans l'exercice de leur pouvoir, et opprimer la nation dont ils sont les mandataires. Mais sous ce point de vue, le pouvoir exécutif est celui des trois qui a le moins besoin de protection, puisqu'il dispose à peu près de toute la puissance de fait; et cela est

(1) L'éditeur officiel a supprimé ici les mots *des départemens* (V. p. 113 et 213).

surtout vrai lorsqu'il est réuni dans les mêmes mains avec une portion du pouvoir législatif; c'est donc plutôt ce dernier pouvoir qu'il faudrait garantir contre les empiétemens de l'autre; dans tous les cas, le soin de restreindre chacun d'eux dans ses limites constitutionnelles, devrait être confié à une autorité particulière, indépendante et sans puissance réelle (V. p. 120). La Charte a bien prévu le cas où des chambres factieuses chercheraient à ébranler le pouvoir exécutif; et pour le mettre à l'abri de pareilles attaques, elle lui a permis de dissoudre l'une, de briser la majorité de l'autre, de les proroger toutes deux; elle ne paraît pas avoir prévu le cas où un ministre ambitieux voudrait supprimer *les chambres*, ou se passer de leur concours pour gouverner. Du moins elle les laisse à peu près sans défense contre les coups d'état, et ce qui est peut-être plus dangereux, contre les atteintes sourdes portées à leur autorité. Il leur est interdit de s'assembler sans convocation préalable; on doit, il est vrai, les convoquer tous les ans, mais pour contraindre à l'accomplissement de cette obligation, rien que des sanctions éloignées, incertaines : l'accusation des ministres, le refus de l'impôt, en supposant que les contributions indirectes n'aient pas été consenties pour plusieurs années, et que le gouvernement ne dispose *pas* des biens de l'Etat. « Un corps, dit à la vérité Montesquieu (Esprit des lois, liv. xi, ch. 6), n'est censé avoir des volontés que lorsqu'il est assemblé; s'il ne s'assemblait pas unanimement, on ne saurait dire quelle partie serait véritablement le corps législatif, celle qui serait assemblée, ou celle qui ne le serait pas. » La constitution de 1791 (tit. 3, ch. 1, sect. 5) avait résolu cette difficulté d'une manière satisfaisante : les membres de l'assemblée législative se réunissaient le premier lundi de mai, au lieu des séances de la dernière législature; pendant tout le mois

de mai, ils ne pouvaient faire aucun acte législatif, si la majorité n'était pas présente; mais au dernier jour du mois, ils avaient la faculté de se constituer, quel que fût le nombre des membres présens (art. 1-5). (V. aussi la *constit.* de l'an III, art. 57). Pourquoi une convocation résultant directement de la loi serait-elle moins efficace qu'une convocation émanée des ministres? Quoi qu'il en soit, leurs obligations sont positives : elles consistent 1° à *réunir* les chambres chaque année : il ne suffirait point de publier annuellement une ordonnance de convocation pour une des années suivantes; 2° à les réunir au moins une fois, lors même que la session précédente se serait prolongée outre mesure; 3° à les réunir toutes les deux à la fois, leur session devant s'ouvrir et se clore en même temps (art. 21 et 22); 4° à convoquer tous les membres indistinctement : en exclure un, sous quelque prétexte que ce soit, serait s'attribuer le droit de vérifier les pouvoirs, droit qui n'appartient qu'aux chambres. Du reste, libre au roi de convoquer le 31 décembre, pour proroger ou dissoudre aussitôt après le vote du budget.

Les formes de la convocation sont tracées par le réglement du 31 août 1814. Ce réglement, dont j'ai déjà analysé plusieurs dispositions, est une loi, puisqu'il a été *discuté, délibéré* et *adopté* dans les deux chambres : cependant on le chercherait vainement dans le Bulletin des lois. Il aurait besoin d'être mis en harmonie sous plusieurs rapports avec la Charte de 1830. Aux termes de l'art. 1, la convocation est faite par une proclamation qui fixe le jour de l'ouverture de la session; tous les députés sont tenus de s'y rendre (1). Ils sont convoqués par des lettres closes du roi, adressées à chacun d'eux (2), et contresignées par

(1) Et les pairs? en sont-ils dispensés?

(2) Le droit d'un député dérive de son élection, et non de la convocation officielle.

le ministre de l'intérieur; *les lettres closes* des pairs sont contresignées par le chancelier, ou plutôt par le ministre de la justice (V. p. 198). Le jour de l'ouverture de la session, les pairs et les députés se réunissent dans la même enceinte (d. loi, art. 2); par exception au principe qui leur défend de concourir aux *mêmes délibérations* (*ibid.* art. 27).

Suivant un usage importé d'Angleterre, le roi vient en personne ouvrir la session par un discours qui, bien que prononcé par lui, est généralement considéré comme l'œuvre du ministère. On comprend que les ministres se hâtent de rendre compte aux chambres de ce qu'ils ont fait pendant l'intervalle des deux sessions, et leur exposent les réformes dont l'adoption leur paraît nécessaire; mais la théorie de la responsabilité ministérielle exigerait rigoureusement que cet exposé fût présenté par le président du conseil; la critique y gagnerait plus de liberté, et le style de ces sortes de harangues, ordinairement rempli de lieux communs et de phrases banales, plus de précision et d'intérêt. On pourrait en même temps supprimer le singulier cérémonial établi pour la prononciation du discours, par la loi du 13 août 1814. Une députation de douze pairs et de vingt-cinq députés, dit l'article 3, va recevoir le roi, au pied du grand escalier, et *le conduit* jusqu'aux marches du trône. Lorsque le roi est *assis* et *couvert*, il *ordonne* aux pairs de s'asseoir, et les députés *attendent* que le roi le leur *permette, par l'organe de son chancelier* (d. loi, art. 4) (1). Nul n'est couvert en présence du roi (*ib.* art. 5). Quand le roi a cessé de parler, le chancelier prend ses ordres, et annonce que la session est ouverte (*ib.* art. 6). Le roi est accompagné, à sa sortie,

(1) Cette distinction n'est plus observée depuis 1830 : cependant la loi n'a pas été abrogée.

par les mêmes députations, et jusqu'au même lieu (*ibid.* art. 7). Outre la suppression d'une gothique étiquette qu'il faut laisser à la monarchie restaurée, les chambres se trouveraient dispensées de répondre au discours du ministère par des adresses qui consument en débats orageux et inutiles, un grand nombre de leurs premières séances. Dans quelques circonstances, les adresses ont servi à opérer un changement de cabinet; mais le même résultat pouvait être obtenu par d'autres moyens; d'ailleurs rien n'empêche d'y recourir dans des cas semblables. Les adresses sont portées au roi, par une grande ou une simple députation, *selon qu'il plaît au roi* (loi du 13 août 1814, art. 29). La simple députation est composée du président et de deux secrétaires. Vingt-cinq membres de la chambre, y compris le président et les secrétaires, forment la grande députation (*ib.* art. 30). La réponse du roi est lue en séance publique, et transcrite sur les procès-verbaux (Réglement des députés, art. 75). Aucune chambre ne peut, dans aucun cas, faire des *adresses au peuple* (D. loi du 13 août, art. 31).

La clôture des sessions est encore ordonnée par le roi (même loi, art. 11); c'est une conséquence du droit de prorogation. En effet, *proroger* les chambres n'est autre chose que clore provisoirement la session, en indiquant l'époque à laquelle elle doit recommencer. Ainsi, le caprice ministériel peut impunément les obliger à se réunir, à se séparer, à se réunir de nouveau. Les législateurs de 1830 auraient dû modifier la Charte sous ce rapport, même en laissant au roi le droit de dissolution. « C'est à la loi, dit M. Pinheiro-Ferreira (Observ. sur la Charte, page 97), qu'il appartient de fixer les époques auxquelles les agens du pouvoir législatif doivent s'assembler, ainsi que la manière dont ils pourront, eux seuls, ajourner leurs séances, proroger leurs sessions, et, en général,

régler la marche de leurs travaux, sans plus de dépendance des agens du pouvoir exécutif que de ceux du pouvoir judiciaire. »

Dissoudre la chambre des députés, c'est *enlever à ses membres* leur qualité de mandataires du pays; *c'est donc* déclarer qu'ils n'ont pas fidèlement rempli leur mandat, ou bien que le mandat qu'ils avaient reçu n'est pas, suivant la pensée du ministère, conforme aux intérêts *généraux*. Comme le motif de la dissolution est, en général, passé sous silence, les électeurs auront à rechercher quel est celui qui l'a dictée, afin de la ratifier ensuite en nommant d'autres députés, ou bien de la désapprouver en réélisant les mêmes. Une semblable épreuve *devrait être décisive* : cependant le gouvernement est libre de la réitérer plusieurs fois dans la même année, dût-il lasser la patience des colléges électoraux. Mais il ne peut dissoudre la chambre immédiatement après sa réélection, comme Charles X tenta de le faire le 25 juillet 1830. « Il faut qu'elle ait été réunie, constituée en chambre; qu'elle ait soutenu enfin un système capable de provoquer sa dissolution. Jusque là, il n'y a que des élections de faites : or, nulle part la Charte ne dit que le roi peut casser les élections. » (Protestation des journalistes, du 27 juillet 1830.) Depuis la restauration jusqu'à ce jour, la dissolution de la chambre a été prononcée sept fois : le 13 juillet 1815, le 5 septembre 1816, le 24 décembre 1823, le 5 novembre 1827, le 16 mai 1830, le 31 mai 1831, et le 25 mai 1834. Ce moyen d'influence n'était pas applicable à la chambre des pairs, ou du moins il était difficile à concilier avec l'inamovibilité dont ses membres sont revêtus. On lui a *substitué* la faculté de nommer des pairs en nombre illimité, et la preuve que ces deux *prérogatives* se correspondent, c'est qu'on en a presque toujours usé simultanément. J'ai signalé ailleurs (V. p. 190) les inconvéniens de la der-

nière. On se souvient aussi que la dissolution de la chambre des députés entraîne la clôture de la chambre des pairs (art. 21). — Les proclamations du roi, ordonnant la clôture, la prorogation ou la dissolution, sont portées aux deux chambres par des *commissaires* : elles sont remises au président qui en fait lecture, toute affaire cessante : l'assemblée se sépare à l'instant. V. les articles 8, 10 et 11 de la loi du 13 août 1814 (les art. 9 et 12 règlent l'*introduction* et la *place* des commissaires).

L'obligation imposée au roi de convoquer de nouveaux députés dans les trois mois de la dissolution, est aussi importante que celle de convoquer tous les ans, puisque la nation se trouve alors privée de ses représentans légaux. Le mot *convoquer*, ici comme au commencement de l'article, signifie *réunir* : il ne suffirait donc pas de convoquer les colléges électoraux ni même de publier l'ordonnance de convocation de la chambre ; il faut qu'elle s'assemble dans le délai de trois mois. Du reste, la seule garantie que les choses se passeront ainsi, se trouve dans la responsabilité ministérielle, à moins que la fin de l'année n'approche, et que le budget ne soit pas encore voté. Il était cependant tout simple de déclarer l'ordonnance de dissolution nulle, dans l'hypothèse où elle ne contiendrait pas la convocation dans le délai voulu.

ARTICLE XLIII. *Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la chambre durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie.*

La contrainte par corps n'est autre chose que l'emprisonnement employé comme moyen de forcer un débiteur à payer sa dette. Je n'ai pas à examiner si la loi qui l'institue est irréprochable ; je constaterai seulement que

l'article 43 ne préjuge point sa nécessité. En effet les rédacteurs ne songeaient pas à établir un nouveau mode d'exécution, ni à prévenir les innovations en cette matière; aussi le pouvoir législatif conserve-t-il pleine *liberté* de modifier ou même d'abolir la contrainte *par corps*, bien que son abolition eût pour effet de rendre notre texte complétement inutile.

L'emprisonnement d'un débiteur ne le contraint qu'indirectement à payer, à l'aide des biens qu'il acquerra plus tard, ou de ceux dont il dissimulait l'existence. Le créancier qu'on prive de cette voie d'exécution, éprouve donc un assez faible préjudice : au contraire l'intérêt général souffre évidemment de l'inaccomplissement du *mandat* donné par les électeurs : il vaut mieux différer de quelque temps la satisfaction pécuniaire d'un individu, qu'exposer une assemblée législative à devenir incomplète. Le privilége des députés est plus étendu sous ce rapport que celui des pairs : car l'article 43 ne suppose pas que la chambre élective puisse *permettre* (V. l'art. suiv.) la contrainte par corps; tandis que l'*autorité* de la chambre des pairs légitime l'arrestation de ses membres en matière civile aussi bien qu'en matière criminelle ; mais le privilége des députés subsiste seulement pendant les sessions et les six semaines qui les précèdent et les suivent; celui des pairs est illimité dans sa durée (V. p. 212). S'il résulte des termes mêmes de l'article 43 qu'un député ne peut être écroué en vertu d'un jugement qui autorise la contrainte par corps, ni même retenu en prison par suite d'une *recommandation* (V. C. de proc. 792), pendant un certain espace de temps, on n'y voit pas aussi clairement qu'il doive être mis en liberté six semaines avant la session, lorsqu'il se trouve détenu pour dettes à cette époque ; la même difficulté est résolue négativement en matière criminelle, par l'article suivant ; cependant je penche pour

l'affirmative, parce qu'il y a identité de motif, et qu'aucune loi ne défend de choisir pour député un homme emprisonné par ses créanciers, s'il réunit les conditions voulues. Il est d'ailleurs un cas où la chose est évidente; c'est celui où, aussitôt après l'arrestation du député, on publie une ordonnance qui convoque les chambres pour un jour éloigné de moins de six semaines. Il faut bien relâcher le détenu, puisque la Charte a été violée; mais cette violation ayant été commise de bonne foi, son auteur ne peut être poursuivi comme coupable de détention arbitraire. — Si un député commerçant tombe en faillite, ses fonctions de député sont suspendues (Constit. de l'an VIII, art. 5): il ne peut donc invoquer le bénéfice de l'article 43.

ARTICLE XLIV. *Aucun membre de la chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la chambre a permis sa poursuite.*

Tout à l'heure l'intérêt national attaché à la libre exécution du mandat législatif n'avait à combattre que l'intérêt privé d'un créancier: le voici maintenant en lutte avec un intérêt de nature semblable à la sienne, celui de la sûreté publique, d'autant plus vivement compromise par un délit que le coupable a plus de chances d'échapper au châtiment; ce dernier intérêt doit triompher, car le premier est bien diminué par l'improbité du mandataire. Il ne s'agit plus que de mettre l'assemblée à l'abri des envahissemens du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire qui trouveraient toujours quelque prétexte d'accusation pour éliminer un député incommode. Tel est le motif pour lequel on exige que la chambre ait permis la poursuite que le ministère public veut diriger contre un de

ses membres. — La permission doit être demandée par le procureur-général, et non par le ministre de la justice, qui n'a droit d'intervenir dans l'exercice du pouvoir judiciaire, que comme surveillant. La demande est adressée au président : il en indique seulement l'objet, et la renvoie immédiatement dans les bureaux où on charge une commission de l'examiner (Réglem. des députés, art. 39). La chambre délibère ensuite dans la forme ordinaire. J'ai déjà fait remarquer, sous l'article 29, avec quelle inégalité les priviléges accordés aux fonctions législatives avaient été répartis entre les pairs et les députés ; ainsi les pairs ont une juridiction particulière ; les députés sont traduits devant le jury ; les premiers ne peuvent être arrêtés sans autorisation de leur chambre, pendant tout le temps que dure leur *dignité*, c'est-à-dire durant toute leur vie ; les derniers ne jouissent même pas, pendant la législature dont ils font partie, de ce privilége. Aussitôt que la session est terminée, il est loisible de les poursuivre et de les arrêter, lors même que la chambre aurait refusé l'autorisation à raison du fait qu'on leur impute. Enfin leur garantie est à peu près annulée par la faculté de les arrêter sans permission en cas de flagrant délit : en effet les caractères du flagrant délit sont assez vagues pour qu'on puisse facilement le supposer là où il n'existe pas réellement (V. Code d'instr. crim. 41). Au moins fallait-il obliger à solliciter la permission de la chambre immédiatement après l'arrestation (V. Const. de 1791, tit. 3, ch. 1, sect. 5, art. 8). — Les mots *matière criminelle* sont susceptibles de diverses significations : il est difficile de déterminer quelle est la véritable (V. p. 212).

La constitution de 1791 ne se bornait pas à exiger une autorisation préalable du corps législatif pour poursuivre les députés, à raison de faits criminels ; elle défendait de les inculper au sujet de leurs discours et de leurs votes.

« Les représentans de la nation, disait-elle (tit. 3, ch. 1, sect. 5, art. 7), sont inviolables : ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit, ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentans. » La Charte garde sur cette matière un silence fâcheux. A la vérité la liberté de la tribune peut être regardée comme comprise dans celle de publier ses opinions, qu'établit l'article 7 ; mais cet article suppose que des lois peuvent restreindre cette liberté : il suffirait dès lors d'une chambre corrompue pour enchaîner les chambres à venir. D'autre part, la recherche des opinions et des votes n'est interdite par l'article 10 que pour l'époque antérieure à la restauration. Une disposition spéciale était donc nécessaire pour assurer aux députés la liberté d'émettre leur opinion dans l'enceinte de leur chambre *sans restrictions possibles* ; en effet, alors même qu'on en admettrait pour la liberté de la presse, il faudrait reconnaître que celle de la tribune est, de sa nature, illimitée. La base de la constitution française est la volonté du pays, manifestée par des représentans de son choix ; or comment cette volonté pourra-t-elle se manifester si on ferme les bouches chargées de l'exprimer ? Si la manifestation est incomplète, ce n'est plus qu'un mensonge. La chambre elle-même n'a pas le droit d'imposer silence à un de ses membres qui observe les formes adoptées, encore moins le président de la chambre a-t-il ce droit (V. p. 280). Il faut espérer que la restauration aura fourni le dernier exemple d'une assemblée qui exclut un de ses membres comme *indigne*, pour avoir osé dire sa pensée avec pleine franchise.

Article xlv. *Toute pétition à l'une ou à l'autre des chambres ne peut être faite et présentée que par écrit : la loi interdit d'en apporter en personne et à la barre.*

L'article 45 est moins remarquable par la mesure de police qu'il renferme, que par l'induction favorable qu'on en peut tirer relativement au droit de pétition. Le droit de pétition n'est pas seulement le droit de demander (1) la réforme d'un abus, ou l'adoption d'un *progrès* : entendu ainsi, il se confondrait avec le droit de publier ses opinions, établi par l'article 7 ; c'est encore le *droit* d'exiger que la demande soit reçue et examinée, sauf à la repousser par des motifs qu'on fait connaître. Il méritait d'être plus explicitement consacré par la constitution, puisqu'il garantit à tous les citoyens que leurs plaintes seront écoutées et leurs idées prises en considération. Mais les rédacteurs de la Charte de 1814 étaient *avant tout* préoccupés du soin d'empêcher le retour des scènes de la révolution. Nos premières assemblées, sans doute par inexpérience, toléraient que des députations entières, quelquefois armées, se présentassent à leur barre pour prononcer de longues harangues, et défiler ensuite devant les députés ; c'est ainsi que le 20 juin 1792, 8,000 hommes armés traversèrent l'assemblée législative, avant d'aller aux Tuileries, demander le rappel du ministère girondin et la sanction des décrets sur le bannissement des prêtres réfractaires et la formation d'un camp de 20,000 hommes. L'assemblée décréta le lendemain qu'à l'avenir, aucune réunion de citoyens armés ne pourrait se présenter à sa barre, défiler dans la salle de ses séances ni se présenter à aucune autorité constituée. Mais l'habitude était prise, et la convention, qui succéda bientôt après à l'assemblée législative, se vit plus d'une fois envahie par une multitude armée et furieuse. On connaît les fameuses journées des 31 mai et 2 juin 1793, et du 1^er^ prairial an III,

(1) « A toute autorité constituée. » Constitution de l'an VIII, article 83.

qui eurent pour résultat la proscription d'une partie de la représentation nationale. Sans doute elles doivent s'expliquer par les événemens généraux qui les ont amenées : cependant la faculté accordée aux étrangers d'assister aux débats législatifs, non plus comme témoins silencieux, mais comme acteurs ; de consumer le temps ou même de troubler les délibérations par des discours qui peuvent contenir des provocations et des menaces, cette faculté, dis-je, serait en tout temps nuisible à la liberté d'une assemblée délibérante : on a bien fait de l'interdire avec les applaudissemens et les improbations des tribunes. Après cela n'allons pas croire que toute pétition doive être lue et discutée en secret : ce serait gêner d'une autre manière la liberté de la chambre et violer sans raison le principe salutaire de la publicité : les délibérations restent donc sous ce rapport soumises à la règle générale des articles 27 et 38 (Réglem. des députés, art. 72). Ne concluons pas non plus de notre texte que toute pétition doive être manuscrite : les mots *par écrit* semblent d'abord conduire littéralement à cette induction ; mais la pensée de l'article est expliquée par la dernière phrase : ce que veut la Charte, c'est qu'on n'apporte pas les pétitions en personne et à la barre : peu importe d'ailleurs qu'on les apporte écrites à la main ou imprimées.

La brièveté de la Charte sur ce sujet laisse une libre carrière au législateur, s'il juge à propos de s'en occuper. Le principe fondamental doit être, comme pour la presse, la liberté illimitée, sauf la responsabilité du pétitionnaire, parce qu'il est impossible de trouver une autorité qui puisse séparer d'une manière absolue le vrai du faux. Ainsi toute pétition doit être admise, quel que soit son objet ; ajoutons quelle que soit sa forme : en effet les idées les plus utiles peuvent se cacher sous l'enveloppe la plus grossière et la plus insultante. La commission chargée de

l'examen peut d'ailleurs les faire connaître sans donner lecture de la pétition elle-même. Le nombre des signatures n'est pas non plus un motif de rejet ; c'est au contraire une circonstance de nature à ajouter plus de poids à la réclamation. Il y a plus de difficulté pour les pétitions collectives, c'est-à-dire émanées de corps constitués. La constitution de 1791 (tit. 1) paraît les avoir prohibées ; cependant on ne voit pas pourquoi les tribunaux, les conseils municipaux, ne pourraient user d'un moyen aussi régulier que paisible pour faire connaître leurs vœux, au moins sur les objets qui rentrent dans leurs attributions, à la puissance législative. En un mot, quant au droit de pétition en lui-même, la loi n'a pas de restriction à ajouter à celle de l'article 45 de la Charte.

Mais pour rendre ce droit efficace, il faudrait d'autres garanties que celles qui existent. Il faut écrire dans la loi l'obligation pour l'autorité qui reçoit la pétition, de l'examiner et d'y faire, dans un certain délai, une réponse motivée, ou de publier la décision qu'elle aura prise à son occasion. Le réglement de la chambre des députés renferme des dispositions assez bien conçues sur cet objet. Ainsi une commission spéciale de neuf membres, renouvelée tous les mois, est chargée de l'examen et du rapport des pétitions qui lui sont renvoyées après qu'on a lu, à l'ouverture d'une séance, le nom et le domicile des pétitionnaires (art. 16, 69, 70). Elle est *tenue* de faire un rapport chaque semaine, en observant la date de l'inscription des pétitions au procès-verbal. Le jour où ce rapport doit être fait est annoncé trois jours d'avance par un feuilleton qui mentionne sommairement l'objet de la pétition, le numéro sous lequel elle est inscrite et le nom du pétitionnaire (art. 71). La chambre manifeste son improbation ou son indifférence à l'égard d'une pétition en passant à l'ordre du jour, c'est-à-dire en déci-

dant qu'elle va s'occuper d'autre chose. Lorsqu'elle approuve la pétition, elle peut prendre trois résolutions différentes. Si elle y trouve des idées qui pourront être plus tard de quelque utilité, elle ordonne le dépôt au bureau des renseignemens; si ces idées s'appliquent à l'un des projets de loi dont on s'occupe, elle ordonne le renvoi à la commission chargée d'examiner le projet; enfin s'il y a lieu d'appeler l'attention des ministres sur les vues du pétitionnaire, ou si l'objet de sa demande rentre dans les attributions du pouvoir exécutif, la chambre ordonne le renvoi à tel ou tel ministre. Quelquefois l'approbation n'est que partielle : alors on passe à l'ordre du jour sur une partie de la pétition, et l'on ordonne le dépôt ou le renvoi du surplus. — Le renvoi à un ministre équivaut simplement à une recommandation de la part de la chambre, puisque le ministre demeure parfaitement libre de décider du sort de la pétition; mais l'obligation d'y répondre n'en est que plus évidente: cependant les divers ministères qui se sont succédé depuis la restauration ont toujours dédaigné d'instruire régulièrement la chambre et les pétitionnaires de leur décision, sous prétexte que le pouvoir législatif ne doit point intervenir dans l'administration, comme s'il n'avait pas droit de surveillance. Il faut absolument obliger le ministre à qui une pétition a été renvoyée de faire connaître les mesures qu'il a prises en conséquence, ou les motifs qui l'ont déterminé à ne pas accueillir la recommandation des chambres. A l'égard des pétitions qui ont pour objet d'inviter les chambres à exercer quelqu'une de leurs fonctions, comme le droit d'initiative, le droit de faire une enquête, d'accuser les ministres, etc.; il est clair qu'il n'y a pas lieu à renvoyer la pétition: c'est à la chambre qui l'a reçue à y satisfaire directement, en nommant une commission chargée de

présenter le projet de résolution demandé. Les chambres continuent néanmoins à renvoyer au ministère des pétitions qui réclament une réforme législative : c'est sans doute par oubli de l'initiative que la Charte de *1830* leur a conférée.

DES MINISTRES.

Le ministère est en quelque sorte la responsabilité du pouvoir exécutif personnifiée. Ainsi toutes les attributions de ce pouvoir sont aussi les siennes : seulement elles peuvent être diversement réparties entre les ministres; il est vrai qu'à la rigueur un seul suffirait; mais, en supposant qu'il y ait un homme assez audacieux pour assumer toute la responsabilité de l'administration d'un pays aussi vaste que la France, il est prudent de diviser un pareil fardeau sur plusieurs têtes; la Charte dit partout, *les ministres* et non *le ministre*. Sous la constitution de 1791, qui avait laissé au roi la faculté de nommer et de révoquer librement les ministres (tit. III, ch. II, sect. 4, art. 1), on avait néanmoins jugé convenable de déterminer par une loi leur nombre et la nature de leurs fonctions. Ainsi la loi du 25 mai 1791 décida qu'il y en aurait six, savoir : le ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre des contributions et revenus publics, le ministre de la guerre, le ministre de la marine et celui des affaires étrangères. Leurs attributions furent réglées dans le plus grand détail. Sous la constitution de l'an III, on suivit le même système, tout en laissant au directoire le choix et la révocation du ministère (art. 148). La loi du 10 vendém. an IV reproduisit la division établie par celle de 1791; seulement la loi du 12 nivose de la même année créa un septième ministre qu'elle chargea de la police générale, distraite du ministère de l'intérieur. Ce sont les

chainement aux deux chambres; on craignit dès lors qu'le roi s'y réserve la faculté de prendre dans leur sein ses ministres : c'est un moyen indirect de se ménager la proposition des lois. La constitution décrétée *le 6 avril* 1814, par le sénat conservateur, et dans laquelle le premier alinéa de l'article 46 a été copié ainsi que la plus grande partie des dispositions de la Charte, refusait également au roi l'initiative directe (V. art. 5 et 14). Aujourd'hui la proposition des lois appartient aussi bien au roi qu'aux deux chambres (art. 15); d'ailleurs les ministres ont, en cette seule qualité, le droit d'entrer dans les chambres et d'y parler quand ils le jugent convenable. Il n'y avait donc plus de raison pour ériger *en loi* constitutionnelle leur admissibilité dans ces assemblées. Ajoutons que c'est les rendre juges dans leur propre cause, puisqu'ils conservent la faculté de voter, faculté dont ils feront naturellement usage en faveur de leur système : on donne ainsi à un ministère le moyen de s'assurer cinq ou six voix dans une chambre et de se procurer une majorité plutôt factice que réelle.

Le premier alinéa de l'article 46 signifie deux choses : 1° que les pairs et les députés peuvent être nommés ministres sans perdre leur qualité, sauf pour les députés l'obligation de se soumettre à une réélection (art. 69, 3°); 2° que de simples citoyens appelés au ministère peuvent ensuite être nommés pairs ou élus députés. Pour la pairie, pas de difficulté; car les ministres à département figurent parmi les catégories de la loi du 29 déc. 1831 (§ 6). Mais pour être admis dans la chambre des députés, il faut être âgé de trente ans et réunir les autres conditions déterminées par la loi (art. 32). Les ministres jouissent-ils d'une dispense particulière à cet égard? Je ne crois pas que la Charte ait voulu donner au roi la faculté de faire des éligibles à volonté : son but unique était de

déclarer les fonctions de ministre et de député essentiellement compatibles.

Le 6 novembre 1789, Mirabeau fit, dans l'assemblée constituante, une motion expresse pour donner aux ministres voix consultative. Voici les principaux argumens qu'on fit valoir en faveur de cette mesure. Le pouvoir exécutif s'occupe nécessairement des mêmes objets que le pouvoir législatif; toute la différence consiste en ce que l'un *veut* et que l'autre *agit*. Mais les faits qui constituent l'expérience du gouvernement se réunissent d'abord entre les mains des agens du pouvoir exécutif. L'habitude des affaires et la connaissance des difficultés lui fournissent une foule de lumières indispensables au législateur qui veut suivre une marche uniforme et adaptée aux circonstances. Il arrivera souvent qu'un député proposera un changement dans la branche de l'administration qui lui est connue sans s'inquiéter des rapports qu'elle a avec les branches qu'il ignore. Une assemblée législative a donc besoin sans cesse de consulter les ministres : pour cela il faut absolument qu'elle leur ouvre ses portes. Hors de l'assemblée le ministre répond ce qu'il veut, ou même se dispense de répondre. S'il faut une résolution de la chambre pour l'y obliger, en supposant qu'on puisse l'y forcer par ce moyen, chaque question qu'on proposera de lui adresser deviendra la matière d'un débat, tandis que dans l'assemblée, la question s'adresse à l'instant même au ministre par le membre qui la conçoit. Là un refus de répondre est peu vraisemblable parce qu'il fait naître des présomptions fâcheuses. Cette nécessité de donner des explications quelquefois improvisées, et de soutenir l'épreuve et l'éclat des délibérations publiques, doit, tôt ou tard, écarter du ministère les hommes médiocres, et servir à démasquer les ambitieux. Malgré la force de ces raisons, l'assemblée constituante rejeta la motion de Mi-

rheau, préoccupée sans doute de la crainte de donner au pouvoir exécutif une influence trop directe, comme si une influence qui s'exerce au grand jour n'était pas bien moins dangereuse qu'une influence sourde *et cachée*, à laquelle rien ne peut s'opposer. Elle alla *même jusqu'à* exclure ses membres du ministère (7 nov. 1789). Les rédacteurs de la Charte de 1814, on doit le reconnaître, n'ont pas commis de faute pareille; mais suivant leur habitude d'envisager uniquement les choses sous le point de vue favorable au pouvoir, ils ont moins cherché, en ouvrant les deux chambres aux ministres, à donner aux unes un moyen de s'éclairer, qu'à garantir aux autres la liberté de parler suivant leur caprice. Autrement *à côté* de l'obligation si impérativement formulée pour les chambres d'entendre les ministres *quand ils le demandent*, il fallait écrire le devoir pour les ministres de répondre aux interpellations que les chambres jugeraient convenable de leur adresser, et de communiquer tous les renseignemens que la nature de leurs fonctions met entre leurs mains. Dans l'état actuel de la législation constitutionnelle, ils peuvent, toutes les fois qu'ils reçoivent de semblables réclamations, se retrancher derrière la prérogative royale, et garder un silence obstiné, à moins que la faiblesse de leur majorité dans l'une des deux chambres, ne leur commande des ménagemens particuliers à leur égard. Toutefois, depuis la révolution de 1830, on a introduit dans la chambre des députés l'usage d'adresser aux ministres des interpellations sur divers sujets, avec la précaution de les avertir quelques jours d'avance. Cette innovation, qui n'a encore que l'autorité d'un *précédent*, est due à M. Mauguin.

En exécution de la Charte, des places sont exclusivement réservées aux ministres (Réglement des députés, art. 18); elles forment ce qu'on appelle le *banc des minis-*

tres, derrière lequel siégent ordinairement leurs plus zélés partisans. La loi du 13 août 1814 (art. 12) veut qu'on réserve également des places aux commissaires du roi, chargés d'assister les ministres quand ils proposent des lois (*ib.*, art. 13). On peut soutenir que cette disposition est contraire à la Charte. En effet, la liberté des délibérations écrite dans l'article 16 ne saurait exister pour une assemblée politique, si quelqu'un pouvait, malgré elle, venir s'asseoir parmi ses membres, et participer à ses débats. Sans doute les chambres admettent dans leur enceinte beaucoup d'individus qui leur sont étrangers, tels que des huissiers, des sténographes, des secrétaires, des messagers d'état; mais c'est parce qu'elles le veulent bien, et à la charge de ne pas s'immiscer dans leurs discussions. Si les ministres ont le droit d'entrer dans les chambres, sans autorisation, malgré toute défense, c'est que la Charte leur confère ce droit: c'est une exception qui confirme la règle, et ne doit pas être étendue à d'autres personnes. Dans tous les cas, le droit d'être entendu quand ils le demandent, n'appartient pas aux commissaires du roi, puisque la loi du 13 août 1814 ne le leur donne pas. Les ministres seuls peuvent revendiquer ce droit dont l'usage est bien proche de l'abus. — En effet, les ministres doivent-ils être entendus quoi qu'ils disent, à quelque moment de la séance qu'il leur plaise de parler, aussi long-temps et aussi souvent qu'ils voudront parler? L'esprit de la Charte n'est pas sans doute de les autoriser à troubler l'ordre, ou à s'écarter à leur gré de la question; encore moins à changer l'ordre des délibérations, et à forcer la chambre de débattre une question de finances, au milieu d'une discussion de législation criminelle. S'ils veulent rouvrir une délibération terminée, ou parler entre deux épreuves, ils doivent, comme les législateurs eux-mêmes, obtenir l'autorisation de la chambre (V. Lan-

journaux, n° 348). A la chambre des députés, on a adopté l'usage assez raisonnable d'entendre toujours un orateur après un ministre, à moins que personne ne demande la parole. Pour ce qui est des dispositions qui *tendent à* limiter le nombre des discours d'un même orateur, comme elles ont surtout pour but de ménager la parole au plus grand nombre de membres possible, et que d'ailleurs elles sont peu conciliables avec les termes mêmes de l'article 46, il me semble difficile d'en faire l'application aux ministres. Concluons de ces observations que la rédaction de l'article 46 devait être modifiée. Il fallait dire, par exemple : les ministres ont voix consultative dans les deux chambres en se conformant à leurs réglemens.

ARTICLE XLVII. *La chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la chambre des pairs, qui seule a celui de les juger.*

La qualité de fonctionnaire public ne suffit pas en général pour soustraire celui qui en est revêtu à l'action du pouvoir judiciaire. On a jugé nécessaire d'admettre une exception en faveur des ministres : il ne fallait pas que l'administration de l'Etat pût être interrompue légèrement sur la plainte du premier venu; peut-être aussi a-t-on pensé que la mission d'accuser des hommes entre les mains de qui se trouve toute la force matérielle, ne devait pas être confiée à des magistrats placés sur une échelle inférieure; ce motif est surtout vrai dans l'état actuel de l'organisation du pouvoir judiciaire, dont les agens sont dans une dépendance plus ou moins grande des ministres. Enfin, il faut bien faire la part de la difficulté qu'il y a à gérer les affaires d'une nation populeuse et puissante : ceux qui en sont chargés ne doivent pas être tenus de rendre un compte aussi minutieux que les ad-

ministrateurs d'une commune ou d'un établissement public. Ces considérations ne mènent pas à assurer l'impunité des ministres; au contraire, plus l'autorité remise entre leurs mains est vaste, plus l'abus qu'ils en font est dangereux, plus la punition doit être éclatante et inévitable. Elle le serait en effet, si l'on opérait dans l'organisation de la chambre des députés et de la chambre des pairs les réformes que j'ai déjà proposées pour d'autres motifs; si, par exemple, on en bannissait rigoureusement les fonctionnaires publics. Telles qu'elles sont, elles feront sans doute une rare application de la responsabilité ministérielle. Il a fallu une révolution pour amener la condamnation des ministres de Charles X, et cependant la Charte de 1814 a été violée plus d'une fois.

Le texte de l'article 47 fait naître plusieurs questions fort difficiles, dont le législateur seul peut donner une solution satisfaisante. Je vais toutefois les examiner brièvement.

D'abord le mot *accuser* prouve jusqu'à l'évidence que la Charte n'entend parler ici que de poursuites criminelles. Pour exercer contre un ministre une action civile (ou pour mieux dire une action pécuniaire) il n'est pas besoin de faire intervenir la chambre des députés, ni de recourir à la juridiction exceptionnelle des pairs. — Mais l'article 47 a-t-il en vue des délits quelconques? Un ministre peut commettre des délits que j'appellerai *ministériels* parce que tous se réduisent à violer une des obligations qu'un citoyen contracte en acceptant les fonctions de ministre; il peut aussi commettre des délits qui ne se rattachent en rien à ses devoirs ministériels. L'article 47 s'applique à la première classe de délits, sans *distinction*. En effet, il y a même raison pour tous; d'ailleurs on a supprimé en 1830 l'ancien article 56, ainsi conçu: « Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de

concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite. » M. Bérard qui proposa la suppression, en donna pour motif que l'article apportait une restriction au droit d'accuser. A la vérité, selon quelques publicistes, ce motif est mal fondé en raison de ce que les mots *« trahison et concussion »* embrassent tous les cas de félonie dont les agens du pouvoir, ministres d'état ou autres, pourraient se rendre coupables. En effet, tout attentat contre les pouvoirs politiques de l'Etat, soit en les usurpant, soit en les tournant contre la *nation en masse*, est un crime de haute *trahison;* toute atteinte portée à *la propriété réelle ou personnelle des citoyens en particulier* est *concussion*. Or, tous les délits que les ministres peuvent commettre en cette qualité, doivent forcément rentrer dans l'une ou dans l'autre de ces deux catégories. » (M. Pinheiro-Ferreira, *Observ. sur la Charte*, p. 106.) Soit qu'on admette cette *opinion*, soit qu'on la repousse, il est aujourd'hui certain que le droit d'accusation n'est pas restreint à tels ou tels actes du pouvoir exécutif. Le principe de la responsabilité est posé d'une manière trop générale dans l'article 12, pour qu'il soit permis d'en limiter l'application, par exemple, comme elle l'était par l'article 72 de la constitution du 22 frim. an VIII. — Mais que décider si un ministre s'est rendu coupable d'un délit ordinaire s'il a commis un meurtre, un adultère, un crime de bigamie? Faut-il convoquer la chambre des députés pour qu'elle instruise contre le coupable et qu'elle prenne une résolution tendant à le traduire devant la chambre des pairs? Je pense que non. Il y a plus de doute sur le point de savoir si le ministre poursuivi pour un délit étranger à ses fonctions, doit être jugé par les tribunaux ordinaires: en effet, il faut remarquer la manière différente dont notre texte parle des deux chambres; la chambre des députés a *le droit*

d'accuser, la chambre des pairs *seule* a celui de juger.

L'article 47 parle des *ministres*: doit-on en conclure qu'il n'est plus applicable aux ministres qui ont cessé de l'être, et que ces derniers retombent sous l'empire du droit commun? On suppose évidemment qu'il s'agit de délits commis par celui qui est aujourd'hui simple citoyen, dans le temps qu'il était ministre. Il n'y a point de raison pour soustraire aux tribunaux ordinaires la connaissance des délits postérieurs à sa démission ou à sa destitution. Ici la distinction que j'ai établie sur la question précédente a encore plus de force. Rien ne justifie la nécessité de demander à la chambre des députés un acte d'accusation contre Paul, parce que l'homicide qu'on lui attribue a été commis, il y a cinq ans, pendant qu'il était au ministère. Je ne vois pas même pourquoi il serait uniquement justiciable de la chambre des pairs : il ne se trouve pas dans l'hypothèse de l'article 47, car il n'est plus ministre. Le même raisonnement est rigoureusement applicable aux faits relatifs à l'administration; cependant on paraît toujours avoir pensé le contraire. En 1830, la chambre des députés intervint pour mettre en accusation les membres de l'ex-ministère Polignac, et les traduire devant la chambre des pairs. En 1828, un député proposa d'accuser les membres du ministère Villèle; mais la magistrature ne fit aucune poursuite judiciaire à ces deux époques. Cette marche tient à ce qu'on a considéré les dispositions de l'article 47 comme introduites en faveur des ministres; on a craint sans doute que personne ne voulût accepter ces importantes fonctions, s'il devait perdre en les quittant un jour les garanties extraordinaires dont elles sont environnées. Elle tient encore à une extension abusive du principe qui défend aux tribunaux de connaître d'aucun acte d'administration (loi du 24 août 1790); principe établi par l'assemblée constituante, uni-

quement dans la vue de prévenir le retour d'empiétemens judiciaires semblables à ceux des anciens parlemens. Tout ce qui en résulte en effet, c'est que les *tribunaux* ne peuvent annuler un acte du pouvoir *exécutif*, par voie réglementaire (V. C. civ. 5): ils peuvent *seulement* n'y avoir pas égard, s'il est contraire à une loi. *C'est* aller trop loin que d'en conclure qu'ils n'ont pas le *droit* de connaître des délits des administrateurs; toutefois, *on* peut alléguer en matière criminelle la disposition constitutionnelle qui établit une juridiction spéciale; mais *en* matière civile, c'est-à-dire, lorsqu'un individu lésé *se* borne à réclamer une indemnité du ministre qui a causé un dommage dans l'exercice de ses fonctions, la Charte ne déroge nullement aux principes généraux du droit privé : d'après l'article 1382 du Code civil, tout fait quelconque de l'homme (fût-ce un ministre), qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel *il est* arrivé, à le réparer. Ce principe souffre, il est vrai, une certaine limitation quand on l'applique aux fonctionnaires publics : la loi leur confie le soin de prendre des mesures, de rendre des jugemens, qui, dirigés vers l'intérêt général, froissent inévitablement les intérêts particuliers. L'individu condamné à une certaine peine par un jugement régulier, le propriétaire que l'autorité administrative somme de démolir sa maison menaçant ruine, ne seraient point écoutés s'ils demandaient une réparation pécuniaire de la part du juge ou de l'administrateur; mais si le juge s'est rendu coupable de dol ou de concussion, si l'administrateur s'est servi arbitrairement de la force matérielle remise entre ses mains, le principe de la loi civile reprend son empire, et l'un et l'autre doivent indemniser du dommage qu'ils ont illégalement causé. Les juges sont soumis à la prise à partie par le code de procédure civile (art. 505); les ministres sont déclarés res-

ponsables par la Charte dans des termes encore plus généraux; cependant les tribunaux rejettent les demandes en dommages-intérêts portées devant eux à raison d'actes ministériels (1). Cette jurisprudence équivaut à une déclaration d'impunité pour tous les ministres qui sauront violer les lois avec assez d'adresse ou de réserve pour ne pas s'attirer l'animadversion de la chambre des députés. La loi sur la responsabilité des agens du pouvoir, promise par l'article 69, 2°, devra rétablir les principes généraux en ce point. Elle devra également pourvoir à l'exercice du droit d'accusation, en donnant à la chambre élective les pouvoirs des juges d'instruction, et faire une énumération complète des délits dont peuvent se rendre coupables les ministres; toutefois, cette énumération n'est pas rigoureusement nécessaire pour que la chambre des pairs puisse se déclarer compétente : le Code pénal y supplée, la Charte n'exigeant pas qu'une loi spéciale *définisse* les délits *ministériels* dont la chambre doit connaître (V. l'art. 28, et l'ancien art. 56). Remarquons aussi que la chambre des pairs, étant légalement saisie par l'accusation de la chambre des députés, n'a pas besoin d'une ordonnance du roi pour se réunir en cour de justice, d'autant mieux qu'elle doit se trouver convoquée comme assemblée législative (art. 21).

(1) La cour de Paris a déclaré non-recevables dans leur demande deux particuliers qui avaient assigné M. de Peyronnet, ex-ministre de la justice, à raison du dommage qu'il leur avait causé en retardant le jugement de leur pourvoi en cassation. L'arrêt (2 mars 1829) est motivé sur le principe de la loi du 24 août 1790 que j'ai rappelé tout à l'heure.

DE L'ORDRE JUDICIAIRE.

Les rédacteurs de la Charte ont été jusqu'ici *fidèles* à la division tripartite des pouvoirs politiques, adoptée généralement par les publicistes. Ils reconnaissent une puissance législative (article 14); une puissance exécutive (art. 12): mais ils semblent rejeter la troisième: l'expression *ordre judiciaire* annonce qu'on va parler d'une classe particulière de fonctionnaires publics, celle des juges: on les considère volontiers comme formant un *ordre*, une corporation, mais non comme exerçant un pouvoir politique distinct et indépendant des deux autres. La puissance judiciaire devient ainsi, et l'axiome: toute justice émane du roi, semble le confirmer, une branche (1) de la puissance exécutive (2). Heureusement ce sont là de simples vices de langage qui disparaissent devant des dispositions positives comme celles des articles 49 et 56.

ARTICLE XLVIII. *Toute justice émane du roi; elle s'administre en son nom, par des juges qu'il nomme et qu'il institue.*

La monarchie française, bien qu'élevée sur les ruines

(1) Cependant la déclaration de Saint-Ouen (2 mai 1814), portait: les juges seront inamovibles et le *pouvoir judiciaire indépendant.*

(2) Montesquieu lui-même l'appelle puissance *exécutrice* des choses qui dépendent du droit civil, par opposition à la puissance *exécutrice* de celles qui dépendent du droit des gens; mais il les considère partout comme devant être séparées (Esprit des lois, liv. XI, ch. 6).

du régime féodal, avait néanmoins conservé beaucoup de dénominations et même d'institutions entachées de féodalité ; telles que les *justices seigneuriales*, qui étaient encore en 1789 les tribunaux de première instance. Selon les lois féodales, le devoir de tout propriétaire de fief était de servir son seigneur à la guerre et dans sa cour de justice : combattre et juger, telles étaient les occupations de la noblesse. Mais lorsque la justice cessa d'être rendue d'après le sort des armes, et que l'introduction de formes juridiques proprement dites, fit de la procédure une science, les seigneurs cédèrent l'exercice des fonctions judiciaires aux praticiens et aux jurisconsultes. « Les jugemens, au lieu d'être une action éclatante, agréable à la noblesse, intéressante pour les gens de guerre, n'étaient plus qu'une pratique qu'ils ne savaient ni ne voulaient savoir. » (Montesquieu, liv. 28, ch. 42). Ils nommèrent donc des juges, des *baillis*, pour juger à leur place, tout en conservant la *propriété* de la justice, et la faculté d'en disposer comme de leurs autres biens. Plus tard, lorsque les rois accrurent leur puissance aux dépens de celle des seigneurs, ils cherchèren de diverses manières à restreindre leurs droits de justice : ainsi on imagina les cas *royaux* dont les justices royales devaient connaître exclusivement aux seigneuriales, de même qu'on avait imaginé les appels comme d'abus pour restreindre la juridiction ecclésiastique, autre produit de la féodalité. Enfin, la couronne ayant réuni réellement tous les attributs de la souveraineté, on en vint à dire que les justices des seigneurs *émanaient toutes du roi*, soit par concession, soit par usurpation (1); de là on concluait que l'étendue et les prérogatives de chacune devaient se régler par le diplôme de concession, ou à son défaut par

(1) Henrion, Encyclop., Jurisprud., mot *juges des seigneurs*.

la possession qui faisait présumer le titre. En outre, si le roi avait pu concéder le pouvoir judiciaire, il n'avait jamais été maître, en sa qualité de souverain, de l'abdiquer entièrement; il demeurait donc le juge naturel et *primitif* de tous ses sujets. De là naissait pour les juges *royaux le* droit de *prévention* sur les juges des seigneurs (*c'est-à-dire* le droit de retenir la connaissance d'une affaire, s'ils en avaient été saisis les premiers), et le droit de les installer dans leur office. Du principe que toutes les justices dépendaient du roi, quant au ressort, et étaient présumées provenir de sa concession, on concluait encore qu'il n'y avait point de juridiction *allodiale* ou tenue en *franc-aleu*. « Le possesseur d'un franc-aleu noble ayant justice, dit Bacquet, doit, pour raison du droit de justice, *faire la* foi et hommage au roi, *duquel émanent toutes les justices*, n'y en ayant aucune en franc-aleu; et la justice annexée au franc-aleu ne juge pas en dernier ressort, mais à la charge de l'appel à l'ordinaire par devant le juge supérieur. » (Traité des fiefs, ch. 1, sect. 1, § 15; des droits de justice, chap. 4, n° 8). Le roi ayant seul le droit de conférer la juridiction, les seigneurs ne pouvaient *démembrer* leur justice; on admit aussi peu à peu la maxime, fief et justice n'ont rien de commun; sans doute pour empêcher les seigneurs qui ne se trouvaient pas actuellement en possession de la juridiction, de s'en emparer comme inhérente à leurs fiefs.

Malgré tant d'efforts pour ramener le pouvoir judiciaire à l'unité d'origine, l'adage « toute justice émane du roi, » ne pouvait devenir complétement vrai que par l'abolition des justices *patrimoniales;* mais lorsque l'assemblée constituante les déclara supprimées sans aucune indemnité (Décret du 4 août 1789, art. 4, et Préambule de la constit. de 1791), le mot roi avait cessé d'être synonyme de souverain, et l'adage devint faux sous un autre rap-

port. Tous les pouvoirs *émanent* de la nation, dit la constitution de 1791 (tit. III, art. 2); le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale; le pouvoir exécutif est délégué au roi; le pouvoir judiciaire est *délégué* à des juges élus à temps par le peuple (*ib.*, art 3, 4 et 5). Les mêmes principes sont implicitement consacrés par la constitution de 1830; pourquoi donc y trouve-t-on un axiome purement monarchique? Signifie-t-il seulement que les juges sont nommés et institués par le roi, comme ajoute l'article 48? On aurait à reprocher aux rédacteurs, outre un pléonasme fort bizarre, deux inexactitudes : la plus grave consisterait à présenter comme primordiale une émanation tout-à-fait secondaire. Si le roi est chargé de transmettre la puissance judiciaire aux juges, c'est probablement parce qu'il la tient lui-même du vœu de la nation; d'ailleurs le droit de les désigner est la seule influence constitutionnelle qu'il ait sur leur autorité. La seconde inexactitude consisterait à donner le droit de nomination comme absolu, tandis qu'il souffre exception à l'égard des jurés, des juges de commerce (articles 51 et 56) et des arbitres. J'ai pris jusqu'à présent le mot *justice* dans le sens de pouvoir de juger, de juridiction; vouloir qu'il signifie, dans l'article 48, une vertu, la volonté d'attribuer à chacun ce qui lui est dû, serait absurde (1).

La Charte ajoute que la justice s'administre *au nom du roi*. Autre vestige monarchique, suite et conséquence du premier. La circonstance que le roi est chargé de nommer et d'instituer les juges, ne justifie pas mieux cette nouvelle proposition : en effet il serait dès lors aussi raisonnable de dire que les pairs exercent le pouvoir légis-

(1) Le mot justice peut signifier aussi tribunal; c'est ordinairement dans ce sens qu'on disait *justice seigneuriale*, et qu'on dit encore *justice de paix* (art. 52).

ion, s'ils ne portent le même intitulé que les lois (1) et ne sont terminés par un mandement aux officiers de justice, *ainsi qu'il est dit article* 146. » Ainsi il s'agit uniquement dans ces deux dispositions de la formule *exécutoire*; en effet, elle n'est point nécessaire dans les expéditions simples dont parle l'article 853 (V. Carré, lois de procéd. art. 146). Le nom du roi y figure comme dans les lois, parce qu'il est le chef du pouvoir exécutif, et non par application de l'article 48 de la Charte. Ce n'est pas que la formule exécutoire me paraisse plus utile dans les jugemens que dans les lois, abstraction faite de la promulgation (V. p. 149). Le pouvoir exécutif ne peut pas mieux se dispenser d'exécuter les uns que les autres; il attache lui-même si peu d'importance à la formule, qu'elle est apposée par le greffier ou le notaire, dans les actes exécutoires, sans qu'aucun de ses agens y ajoute sa signature. Il n'y a plus là qu'une vaine cérémonie.

Si la justice s'administre au nom du roi par des juges, il est évident qu'il ne peut, ou plutôt que ses ministres, pas même celui de la *justice*, ne peuvent la rendre en personne (2). Je note cette conséquence uniquement pour ceux qui persisteraient à prendre à la lettre l'axiome: toute justice émane du roi. — Les juges sont nommés par le roi. Nous avons déjà vu que, sous la constitution de 1791, ils étaient élus par les justiciables (Loi du 24 août 1790, tit. II, art. 3), mieux à portée sans doute que le ministre de la justice d'apprécier la probité et le caractère des candidats. Ce dernier est en effet contraint de consulter les procureurs-généraux, qui consultent à leur tour les procureurs du roi; et s'il s'écarte de leur rapport, c'est

(1) Ceci est inexact aujourd'hui : on fait mention, dans l'intitulé des lois, de l'adoption des chambres.

(2) Ainsi l'art. 81 du sénat.-cons. du 16 therm. an x est abrogé.

qu'il est dominé par des influences courtisanesques. L faculté de nommer à tous les emplois d'administratio publique se justifie, jusqu'à un certain point, comme cor rélative à l'obligation de répondre des actes gouverne mentaux. Mais le ministre de la justice est-il responsabl des jugemens? non certes : il lui est interdit de destituer les magistrats qui les ont rendus, et qu'on peut pour suivre par une voie spéciale, la prise à partie : pourquo donc lui réserver exclusivement leur nomination? Au reste le droit qui est accordé au roi de désigner les individus laisse au législateur la liberté d'exiger des candidats des conditions générales d'aptitude. Les articles 63 à 65 de la loi du 20 avril 1810 sont donc en pleine vigueur. Ainsi nul ne peut être juge s'il n'a 25 ans accomplis et s'il n'a été avocat pendant 2 ans. Pour être président d'un tribunal de première instance ou membre d'une cour royale, il faut avoir 27 ans; et pour être président d'une cour, 30 ans. Les parens ou alliés, jusqu'au troisième degré inclusivement, ne peuvent être membres du même tribunal, même comme greffiers : toutefois, dans les tribunaux de plus de 7 juges, le roi peut accorder des dispenses. Ces conditions paraîtront trop peu rigoureuses, si l'on considère qu'il s'agit de conférer le droit de décider de la fortune et de la liberté des citoyens. D'ailleurs la nomination d'un juge le rendant inamovible, et en quelque sorte irresponsable, le dispense désormais de toute étude contraire à son goût particulier; et cependant quelle fonction exige à un plus haut degré la connaissance des lois et l'art de les interpréter? L'habitude, dira-t-on, supplée les connaissances théoriques. Mais ne voit-on pas que chacune de ses expériences malencontreuses coûtera à un plaideur ses biens ou sa réputation? Un juge ne doit monter sur son tribunal que muni de toute l'instruction qui est susceptible d'être acquise par des travaux préli-

minaires. Il faut donc exiger qu'il ait obtenu le grade le plus élevé de l'université, celui de docteur en droit. Si plusieurs candidats aspirent à la même place, au lieu de régler la préférence d'après le nombre des protecteurs, il faut les soumettre à l'épreuve d'un concours public, qui écartera et les hommes tout-à-fait médiocres, et les riches oisifs dont le but unique, en recherchant les fonctions judiciaires, est d'obtenir *de la considération.*

Les juges sont tenus de prêter le même serment que les députés (V. p. 252), d'après la loi du 31 août 1830. Pour eux, comme pour les autres fonctionnaires, le serment est une précaution qui tend à leur rappeler leurs principales obligations; mais ces obligations ne naissent pas uniquement de la prestation de serment, comme paraît le croire Henrion (De l'autorité judiciaire, ch. XI): elles naissent du quasi-contrat formé par l'acceptation de la magistrature. La mission du juge est de décider, en matière civile, laquelle des parties s'est le mieux conformée à la loi; en matière criminelle, si l'inculpé a réellement violé la loi; et comme il ne peut refuser de donner sa décision, lorsqu'il est compétent, ses obligations se réduisent en définitive à juger, et à juger conformément aux lois (C. civ., 4 et 5); car les citoyens sont tenus d'obéir aux lois et non aux ordres des juges. Je n'ajouterai pas, avec Henrion, qu'il est dispensé de se conformer aux lois qui choqueraient *le droit naturel* et *le droit divin.* Les citoyens peuvent très innocemment ignorer les idées qu'il se sera faites sur les volontés de la *nature* ou de *Dieu.* Toutefois il peut arriver, si le gouvernement représentatif est faussé, qu'une loi oppressive soit portée, en matière criminelle, malgré l'improbation générale, comme la loi du sacrilége sous la restauration; mais dans ces cas là même, l'intervention du jury dispensera le juge d'appliquer la loi. Si le jury se montre favorable à

la loi, c'est que l'opinion publique ne la repousse pas radicalement, et rien n'empêche le juge de suivre la ligne de ses devoirs. — Non seulement le roi *nomme* les juges; mais encore il les *institue;* nommer et instituer *sont donc* deux choses différentes, sinon il faudrait *voir dans l'emploi* de ce double verbe un pléonasme emphatique, *suivant* l'expression de Lanjuinais (Essai sur la Charte, n° 385). La création d'un fonctionnaire est quelque chose de complexe : on y distingue la désignation de l'individu qui doit remplir les fonctions : c'est la *nomination* proprement dite, et l'attribution de l'autorité dont l'*individu* désigné doit être revêtu : c'est *l'institution*, qui est le contraire de la *destitution.* Je n'aperçois guère la nécessité de séparer ces deux actes lorsqu'ils ne doivent pas émaner de deux puissances distinctes, indépendantes, comme en matière de fonctions ecclésiastiques (1). Cependant la constitution de 1791 semble admettre cette *séparation.* « La justice, dit-elle (tit. III, ch. 5, art 2), sera rendue gratuitement par des juges *élus* à temps par le peuple, et *institués* par lettres-patentes du roi, qui ne pourra les refuser. » Il est difficile de saisir l'utilité de cette institution forcée et surtout de la concilier avec la délégation du pouvoir judiciaire faite directement aux juges au nom de la nation (tit. III, art. 2 et 5). Aujourd'hui on exige également des membres des tribunaux de commerce, élus par les commerçans d'après l'article 618 du Code, une institution du roi (V. art. 51). On peut voir dans cet usage l'application littérale de l'axiome : toute justice émane du roi; mais si l'institution peut être refusée, que devient le droit des électeurs? et si elle ne peut l'être, qu'est-ce autre chose qu'une formalité surabondante? A l'é-

(1) Le prêtre nommé à un évêché, doit faire ses diligences pour rapporter l'institution du pape (Loi 18 germ. an x. art. 18).

gard des juges nommés par le roi lui-même, il n'y a pas de motif pour refuser de les instituer aussitôt; dans l'usage en effet la nomination renferme implicitement l'institution, car je ne saurais voir celle-ci, avec quelques jurisconsultes (1), soit dans la notification de la nomination, soit dans l'installation du magistrat, soit dans sa prestation de serment. L'avertissement qu'on lui donne du choix ministériel, n'est point un acte qui ait pour but de conférer un pouvoir (2). L'installation ou la prise de possession est une cérémonie dont la seule utilité est de faire connaître le nouveau juge par ses collégues et par les justiciables. La prestation de serment, bien qu'exigée par la loi pour que le juge puisse siéger, est un fait qui lui est purement personnel. Le décret du 6 octobre 1809 (art. 7), la distingue très nettement de l'institution. En 1830, on exigea de tous les fonctionnaires un nouveau serment (Loi du 31 août 1830), et cependant on rejeta la proposition de plusieurs députés, tendant à ce que la magistrature fût soumise à une nouvelle institution (V. art. 68). — Tant que l'individu nommé n'est pas institué, il n'a pas le caractère de juge, et ne peut en conséquence invoquer le bénéfice de l'inamovibilité accordée aux juges seuls par l'article 49. Mais par la même raison il est incapable de siéger et de rendre des décisions. Le roi n'aurait donc pas la faculté d'accorder une institution provisoire et subordonnée à un exercice d'un certain nombre d'années, comme Napoléon avait été autorisé à

(1) V. Carré, Organisat. judiciaire, avec notes de M. V. Foucher, 1, 118.

(2) L'institution d'un juge, dit Henrion (des pairs de France, p. 127) est un acte par lequel le prince transmet à celui qui en est l'objet, l'exercice d'une partie de la puissance publique; et cette transmission ne peut être l'effet de l'approbation donnée à un simple acte de réception.

le faire, par le sénatus-consulte du 12 oct. 1807. En effe ou le juge n'est pas institué, et alors il est incapable d juger même provisoirement; ou il est institué, et dans c cas, il est revêtu de l'inamovibilité. L'institution est d'ai leurs parfaite par la seule signature du roi et du mi nistre, alors même qu'elle n'est pas publiée officielle ment. De ce moment la nomination est irrévocable.

ARTICLE XLIX. *Les juges nommés par le roi sont inamovibles.*

Après une concession, moitié théorique, moitié positive aux anciennes idées, les rédacteurs de la Charte reviennent au principe fondamental de la séparation des trois pouvoirs. Les magistrats, bien que leur autorité soit dite *émaner* du roi, n'ont aucun compte à lui *rendre* de leur conduite, et lors même qu'ils refuseraient de se conformer à ses injonctions, il n'aurait pas le droit de les dépouiller de leur place ni de leur traitement. La généralité des expressions de notre texte autorise même à penser que le pouvoir législatif serait impuissant pour destituer les juges (1): nommés par le roi, il ne sont amovibles par aucune autorité quelle qu'elle soit. Ils sont donc indépendans, en ce sens du moins qu'ils peuvent conserver leurs fonctions en dépit des caprices ministériels et des révolutions de cabinet: ils sont dès lors irresponsables; toutefois il est permis de les *prendre à partie*, c'est-à-dire de les poursuivre à raison de leurs fonctions; mais cette faculté, limitée à un assez petit nombre de cas (Code de procéd., art. 505), est encore restreinte dans son exercice par la nécessité d'obtenir une autorisa-

(1) Toutefois il le pourrait indirectement, par des changemens apportés à l'organisation judiciaire (art. 50).

ion du tribunal qui doit connaître de la demande (*ib.*, rt. 510), et par la crainte d'être condamné, en cas de efus d'autorisation ou de rejet de la prise à partie, à une mende qui ne peut être moindre de 300 francs (*ib.*, art. 13, 516); la loi ne fixe pas le maximum. Ainsi la ren- onsabilité matérielle des juges, dans le cas où il y a ossibilité d'établir qu'ils ont prévariqué, se réduit à peu e chose, et si l'on réfléchit que « la certitude de n'être as destitué ne peut donner des lumières aux ignorans, a désintéressement aux avares, de la modération aux nbitieux, de la probité aux fripons, ou de l'impartia- té aux hommes de parti », on se convaincra que le seul ésultat réel de l'inamovibilité du pouvoir judiciaire est la garantie donnée aux citoyens qu'ils seront constam- ment jugés selon l'esprit qui aura présidé aux choix des ges (1). « L'inconvénient le plus ordinaire de la perpé- uité des fonctions judiciaires, consiste à entretenir ou à roduire un relâchement insensible dans les devoirs, un égoût involontaire de l'étude des lois, devenue inutile u juge qui se borne à puiser les motifs de ses jugemens ans les conclusions des avocats ou du ministère public; lle favorise également l'impatience, la dureté, la mau- aise humeur, en un mot une foule de défauts que le mple pouvoir de destituer, agissant comme préservatif, réviendrait le plus souvent (2).

La disposition qui attribue au pouvoir exécutif le droit e nommer les juges, est bien mauvaise, puisqu'elle né- essite un correctif aussi vicieux que l'inamovibilité. En aissant l'élection au peuple, on n'aurait pas été obligé de écider que les élus conserveraient toute leur vie la con-

(1) M. Ch. Comte: Disc. prélimin. de la traduction de l'ou- rage de R. Phillips, intitulé : des pouvoirs et obligations des urys.

(2) V. Bentham, Organisation judiciaire, chap. 17.

fiance de leurs commettans, quelque indignes qu'ils devinssent; comme si en droit public plus qu'en dr privé, il pouvait y avoir de mandat irrévocable. Il n'e pas besoin du reste que la faculté de révoquer le ma dataire soit praticable d'une manière *continue* : *il* e permis de régler la forme et l'époque de son exercic Sous l'empire de la loi du 24 août 1790, les juges étaie élus par les justiciables pour six ans (1), et indéfiniment rééligibles (tit. II, art. 3-4); mais pendant la durée d leurs fonctions, ils n'étaient pas moins inamovibles qu nos juges actuels (*ib.* tit. III, art. 8). On a objecté contr ce système qu'il ne laissait pas au magistrat assez d'indépen dance; qu'il l'obligeait à rechercher l'approbation de électeurs; cette objection est la reproduction de l'idée avec laquelle on combat toutes les mesures de publicité et d'élection : savoir que le public est un mauvais *juge de* ses intérêts; idée fausse partout où il y a une *diffusion suf*fisante de lumières. « Pourquoi, dit Bentham, l'indépendance d'un juge relativement au prince est-elle favorable à la justice? Parce qu'elle le laisse plus *dépendant* de l'opinion publique; parce qu'elle fortifie les liens qui l'unissent avec la masse de la nation; parce qu'il est l'homme de la loi, l'homme du peuple, au lieu d'être l'homme du monarque, l'homme du pouvoir. » Cependant, *je* le répète, le principe de l'inamovibilité est *le corrélati* obligé du mode de nomination consacré par la Charte je ne crois donc pas me contredire en demandant que la législation soit mise en harmonie avec ce principe. Il es en effet des juges nommés par le roi qui sont amovibles il est des lois qui autorisent à destituer dans certains ca les juges mêmes qu'on s'accorde à regarder comme nom

(1) Les juges de paix étaient élus pour deux ans (*ibid.*, tit. m article 8).

més à vie; enfin il y a des dispositions plus ou moins contraires au but que se propose notre article 49 : l'indépendance de l'ordre judiciaire. Je vais examiner rapidement ces divers points.

Il faut d'abord reconnaître que l'article 49 souffre une exception incontestable en ce qui touche les *juges de paix* : l'article 52 est explicite là dessus ; je l'expliquerai en son lieu. Mais la Charte n'établit point d'exception pour les juges *administratifs* : cependant la plupart sont, de fait, nommés par le roi et destituables par lui, et les ministres ou les préfets ne font aucune difficulté de figurer parmi eux; c'est le roi qui juge en conseil d'état, et le préfet qui juge en conseil de préfecture. Ainsi le citoyen que lèse un acte de l'administration, n'a d'autre ressource que de lui en demander la réparation à elle-même; les réclamations ne sont plus dès lors que des doléances, de simples pétitions tendant à obtenir d'un fonctionnaire ou de son supérieur, qu'il réforme sa conduite : l'administration est constituée juge et partie dans sa propre cause. Bien mieux, pour lui assurer l'exercice exclusif de cette prétendue juridiction, dans le cas où les tribunaux civils voudraient connaître d'une affaire qu'elle prétend de sa compétence, on lui a donné la faculté d'arrêter le cours de la justice par sa seule réclamation (1), et c'est en définitive le conseil d'état, tribunal administratif et amovible, qui statue sur le *conflit*. Un pareil ordre de choses est sans doute fort avantageux pour le gouvernement, puisqu'il lui procure la liberté d'action la plus complète; mais les réclamations nombreuses qu'il suscite prouvent qu'il n'est pas également propre à maintenir les droits des citoyens dans leur intégrité. Entre

(1) On n'a pas songé que les tribunaux administratifs pourraient empiéter aussi sur la juridiction ordinaire.

le conseiller qui administre et le particulier qui se plaint de ses actes, il faut un juge qui puisse tenir la balance égale; l'inamovibilité peut seule lui donner l'indépendance nécessaire. Elle existe déjà en faveur des membres de la cour des comptes qui est un véritable tribunal administratif; elle existe même légalement pour les conseillers d'état en effet, l'article 77 du sénat.-cons. du 28 flor. an XII, est ainsi conçu : « Lorsqu'un membre du conseil d'état a été porté pendant cinq années sur la liste des membres du conseil en service ordinaire, il reçoit un brevet de conseiller d'état *à vie*.... Il ne perd son titre et ses droits que par un jugement... emportant peine afflictive ou infamante. » Aucune loi n'a abrogé cette disposition ; mais à l'époque de la restauration on feignit de laisser de côté le conseil d'état impérial pour rétablir l'ancien conseil du roi, appelé aussi conseil d'état : assemblée *d'hommes* chargés de *conseiller* le roi, et révocables par *lui*. Toutefois il était impossible de lui rendre les anciennes attributions judiciaires qu'exerçait la section de ce conseil dite *conseil privé* ou des *parties*, et que les lois nouvelles avaient dévolues à la cour de cassation; on trouva tout simple de lui conférer la juridiction administrative dont l'empire avait revêtu son conseil d'état; ainsi, d'une part on répudia les lois impériales touchant l'organisation ; de l'autre, on s'arma de celles qui lui donnaient des attributions. C'est un exemple remarquable de l'abus des mots en matière législative. Depuis la révolution de 1830, on s'est borné à introduire par voie d'ordonnance quelques améliorations dans la procédure du conseil d'état. Il n'est nullement question de rendre ses membres inamovibles, non plus que ceux des conseils de préfecture; de sorte que le jugement des matières du contentieux administratif offre moins de garantie que sous l'ancien régime, où

il appartenait à une foule de tribunaux particuliers non moins indépendans du gouvernement que les tribunaux proprement dits (1).

A la vérité, selon Henrion (De l'autorité judic., ch. 43), le roi, comme chargé exclusivement de l'administration, doit connaître de toutes les contestations que soulèvent ses actes, autrement les tribunaux ordinaires, composés d'hommes étrangers au gouvernement, « et dont les vues ne s'étendent guère au delà des limites de leur juridiction, pourraient arrêter l'exécution d'une mesure à laquelle le salut de l'Etat serait attaché. » Le même auteur ajoute plus loin que la loi suprême, le salut de l'Etat, *salus populi*, autorise le gouvernement à se constituer juge dans sa propre cause dans ces matières; du reste, pour reconnaître si une contestation est administrative, il faut examiner si le gouvernement y figure, non comme propriétaire, mais comme gouvernement. Ce n'est pas sans difficulté, car les tribunaux ordinaires connaissent des questions d'obligation aussi bien que des questions de propriété; je ne comprends pas comment ils seraient compétens pour condamner l'Etat à restituer un bien dont il est *détenteur*, et non pour le condamner à payer une somme en qualité de *débiteur*. Il en résulterait, dit Henrion (*ib.*, ch. 41), « qu'un agent du gouvernement pourrait être condamné à payer quoiqu'il n'eût contracté aucune obligation; il attaquerait à son tour en garantie les administrateurs supérieurs, et en vertu des condamnations qu'il obtiendrait contre eux, il saisirait les domaines de l'Etat, et même les caisses publiques. » Si cette raison est bonne (2) en matière de *créances*, elle l'est aussi en matière de *propriété*; dès lors

(1) M. Cormenin, Quest. de droit administratif, prolégomènes.

(2) En la creusant un peu, on voit qu'elle se réduit à supposer que les ministres et leurs subordonnés ont plus de lumières que n'en auraient des juges indépendans.

il n'y a pas de motif pour soumettre les deux questions à deux juridictions différentes.

Je crois que pour trancher toutes ces difficultés, il faudrait ranger dans le contentieux administratif toutes les contestations sans exception, où l'Etat figure comme partie; ces contestations doivent être soumises à des juges particuliers, et ayant fait des études spéciales; on peut même laisser au gouvernement pleine liberté d'action dans les cas extraordinaires, par exemple, celui d'une invasion; mais tant que les choses suivent leur cours normal, c'est une véritable dérision que d'alléguer le *salut du peuple* pour arriver à l'omnipotence administrative; d'ailleurs il faut bien toujours que le jugement du contentieux soit remis à d'autre u'à l'auteur de l'acte source de la contestation: les conseillers de préfecture et les conseillers d'état ne sont pas, même aujourd'hui, des agens proprement dits de l'administration; toute la question est de *savoir s'il faut* leur assurer une indépendance réelle. S'imagine-t-on qu'une fois devenus inamovibles ils condamneront à plaisir, pour se donner de l'importance, le gouvernement dont leur avancement dépendra toujours? Les tribunaux ordinaires montrent-ils une partialité aveugle pour les citoyens dans les questions où le domaine public est intéressé? Je crois que le résultat de la mesure proposée serait de rendre la sécurité aux particuliers dans *une foule de* circonstances, et de renfermer enfin le pouvoir exécutif dans l'application des lois administratives, celles de toutes qui sont le plus mal exécutées. D'ailleurs lorsque l'Etat est condamné, la responsabilité de ses agens lui laisse toujours une ressource ouverte. A l'égard du jugement des *conflits* entre les deux juridictions, en supposant qu'il puisse y avoir difficulté à reconnaître si l'Etat est partie dans une affaire civile (1), il doit être déféré à la cour de cassation

(1) Les affaires criminelles doivent être réservées aux tribunaux proprement dits.

(sauf à y faire statuer des administrateurs), ainsi que le droit de casser les arrêts de la cour de comptes, dévolu au conseil d'état bien qu'il connaisse en même temps du *mal jugé* administratif (Loi du 16 sept. 1807, art. 17). Quelque système que l'on adopte, il faut faire disparaître de la législation actuelle les dispositions qui consacrent de véritables empiétemens sur la juridiction ordinaire. « Le conseil d'état, dit Henrion (Autorité judic. ch. 43), peut-il croire qu'il se renferme dans la sphère administrative, lorsqu'il applique le Code pénal à des particuliers qui ont commis des dégradations sur les routes; à ceux qui, par voies de fait, troublent les pratiques religieuses; aux ministres de ces mêmes cultes quand ils outragent les citoyens dans l'exercice de leurs fonctions? lorsque, dans les cas où il y a abus, il réforme des actes émanés de la juridiction ecclésiastique? lorsqu'il reçoit l'appel des sentences des tribunaux de commerce, en matière de prises maritimes, etc., etc.? »

Quoiqu'on range des magistrats chargés du ministère public parmi les *membres* des cours et tribunaux, il paraît difficile de leur appliquer la dénomination de *juges* dont se sert l'art. 49. La loi du 24 août 1790, tout en qualifiant les officiers du ministère public d'*agens du pouvoir exécutif* auprès des tribunaux (tit. VIII, art. 1), les déclarait nommés (1) à vie et destituables seulement pour forfaiture (tit. II, art. 8). Mais la constitution de l'an III (art. 216 et 261) rendit la faculté de les révoquer au pouvoir exécutif qui l'a toujours gardée depuis. Aussi ces magistrats se sont-ils généralement prêtés à servir les passions des divers gouvernemens qui se sont succédé en France. Il n'y aurait aucun inconvénient à leur donner autant d'indépendance qu'aux juges en leur conférant l'inamovibilité. On objecte qu'ils

(1) L'accusateur public (V. p. 356) était nommé par le peuple.

sont agens du gouvernement; mais n'est-ce pas une illusion produite par les noms qu'on s'est accoutumé de leur donner? On les appelle encore, comme sous l'ancien *régime*, *procureurs du roi*, *avocats du roi*, ou même *gens du roi*; cependant ils ne sont point chargés de veiller à *ses intérêts*, au moins depuis la loi du 2 mars 1832, dont l'article 27 charge des agens spéciaux de soutenir les contestations relatives à la dotation de la couronne et au domaine privé (1). Leur mission se réduit à deux objets principaux tout d'intérêt général. En matière civile, ils sont chargés, moins de surveiller et de poursuivre l'*exécution* des lois, comme dit la loi du 20 avril 1810, que d'imprimer au pouvoir judiciaire, aux juges, une direction impartiale : après que deux plaideurs ont exposé chacun leur cause sous le jour le plus favorable à leur succès respectif, il est utile qu'un tiers désintéressé plaide la cause de la loi et *de la vérité*. En matière criminelle, le ministère public est en outre destiné à suppléer la timidité ou la négligence des particuliers lésés et à réclamer l'application de la peine. Cette fonction a été, en 1791, séparée de la première, et confiée à un magistrat particulier, nommé accusateur public; la constit. de l'an VIII (art. 63) les a réunies de nouveau; mais ni l'une ni l'autre ne relèvent du pouvoir exécutif (2), et ne sont nécessaires à son libre développement. Après cela j'avoue volontiers qu'on y a joint des attributions accessoires qui ont de la connexité avec l'administration; mais il ne faut pas y voir le but de l'institution d'un ministère public; le législateur ne crée pas un nouveau fonctionnaire pour chaque fonction secondaire qu'il établit :

(1) L'art. 69, 4° du Code de proc., abrogé par cette disposition, prescrivait d'assigner le roi, pour ses domaines, *en la personne* du procureur du roi de l'arrondissement.

(2) L'action publique s'exercera au nom du peuple (Code de brum., art. 5).

il se sert de ceux qui existent (1). Les juges n'ont-ils pas des attributions en matière d'élections? Personne n'en conclut qu'ils doivent être amovibles.

La nature des choses apporte une exception au principe de l'article 49 : pour exercer une magistrature quelconque, il faut posséder la qualité de citoyen; or la condamnation à la peine de la dégradation civique fait perdre tous les droits civiques et politiques (Code pénal, art. 34, 2°). L'interdiction pour cause de démence, enlevant l'exercice des droits civils, et, à plus forte raison, des droits civiques, doit produire le même effet. A vrai dire le juge dans ces deux cas n'est pas destitué : il tombe dans un état d'incapacité qui l'aurait empêché d'être nommé, et qui l'empêche de profiter du bénéfice de sa nomination. Mais il est clair qu'une peine inférieure à la dégradation civique totale ou partielle n'autoriserait pas les mêmes inductions. Aussi on doit selon moi regarder comme abrogé l'art 59 de la loi du 20 avril 1810, au moins quant à la faculté qu'il donne à la cour de cassation, *présidée par le ministre de la justice*, de *déchoir* un juge condamné à une peine même de *simple police*. L'art. 48 de la même loi permet de remplacer comme démissionnaires les juges qui s'absentent pendant plus de six mois, sans un congé délivré dans les règles prescrites par la loi ou les réglemens. Cette faculté peut être exercée plus tôt encore, si le juge, requis par le procureur général, après un mois d'absence, de revenir à son poste, n'a pas obéi dans le mois. Ici l'amovibilité est voilée sous un motif spécieux,

(1) Les maires offrent un exemple frappant de la vérité de cette proposition : ils sont à la fois, agens de leur commune, agens de l'administration, officiers de l'état civil, officiers de police judiciaire et même juges de simple police (Code d'instruct. crim., art. 166 à 171), ce qui forme une nouvelle exception à l'article 49 de la Charte.

[illegible]

Il ne reste à parcourir quelques dispositions qui, sans violer ouvertement le principe de l'inamovibilité des juges, portent cependant atteinte à leur indépendance, but unique de l'inamovibilité. On conçoit que les tribunaux aient les uns sur les autres, suivant l'ordre de leur

hiérarchie, un droit de surveillance, et même de discipline, pour des fautes légères, des négligences qui ne sont pas punies par le code pénal, et qu'il est bon de réprimer dans l'intérêt de l'administration de la justice. Toutefois le sénat.-cons. du 16 therm. an x (art. 83) va trop loin lorsqu'il donne à la cour de cassation le droit de suspendre indéfiniment les juges de leurs fonctions (V. aussi loi du 20 avril 1810, art. 59). Du moins cette cour offre-t-elle une certaine garantie au magistrat inculpé. Mais que penser des lois qui accordent au ministre de la justice, administrateur révocable, le droit de surveiller, de *reprendre* et même de *mander auprès de sa personne* les membres des cours et tribunaux? (Sénat.-cons. du 16 therm. an x, art. 82; loi du 20 avril 1810, art. 57 (1).) Ainsi un juge peut être contraint de venir, d'un bout de la France à l'autre, se présenter devant le garde des sceaux pour s'expliquer sur les faits qui *pourraient* lui être imputés! La Charte n'a-t-elle interdit si sévèrement la destitution des juges que pour les exposer aux réprimandes capricieuses du pouvoir exécutif (2)?

L'indépendance de l'ordre judiciaire me paraît encore fortement compromise par le système actuel d'avancement combiné avec l'exiguité des salaires. Le traitement affecté aux places inférieures de la hiérarchie est réellement si faible qu'il en doit résulter les deux conséquences suivantes: on exclut de la candidature les hommes qui n'ont pas une certaine fortune, « c'est-à-dire, ceux qui ont eu les motifs les plus forts pour développer leurs ta-

(1) Le sénatus-consulte (art. 83) ne donne qu'à la cour de cassation la faculté de mander les juges devant le ministre; mais la loi de 1810 y déroge en ce point, quoique les sénatus-consultes organiques fussent assimilés aux lois constitutionnelles.

(2) Le chancelier de France, qui était autrefois chargé de la surveillance de l'ordre judiciaire, était inamovible.

lens par une laborieuse application » (Bentham, Organis. judic. ch. XII.); de plus, s'il en est qui tentent de courir cette carrière, la perspective continuelle d'une *situation* beaucoup plus brillante et à laquelle *ils ne peuvent arriver* que par la faveur du gouvernement, *les oblige à des* ménagemens souvent incompatibles avec la justice. En général on sacrifie trop les tribunaux inférieurs aux supérieurs, comme si là où les justiciables sont plus pauvres et en plus petit nombre, la justice devait être moins bien rendue. J'avoue qu'avec le principe de la perpétuité des fonctions, il faut laisser quelque source d'émulation ; mais pour concilier l'avancement avec l'indépendance, il faut le soumettre à des règles fixes comme celui des militaires; et avec plus de raison encore, puisque l'état de juge ne demande jamais des qualités extraordinaires : le discernement y est plus nécessaire que le génie (V. *Bentham*, ch. XIV).

Il est évident que dans aucun cas, le juge qui reçoit de l'avancement n'est contraint de l'accepter, à plus forte raison si le nouveau siége qu'on lui offre est moins important que le premier : à la vérité on ne lui enlève pas de la sorte sa qualité de juge ; mais on lui enlève celle de membre de tel tribunal. Si un conseiller à la cour de cassation pouvait être envoyé juge dans le tribunal d'un arrondissement éloigné, le privilége de l'*inamovibilité* se réduirait à bien peu de chose. Par la même raison, on ne peut faire descendre un président ou un vice-président au rang de simple juge ou conseiller. Le sénat.-cons. du 28 flor. an XII (art. 135) le décide en ce qui touche les cours royales et la cour de cassation ; mais l'article 14 de la *loi* du 27 ventose an VIII, donne au gouvernement le droit de choisir tous les trois ans les présidens des tribunaux de première instance : il est évidemment abrogé par la Charte.

le prétexte fort spécieux de ménager le trésor public de *former des pépinières* de magistrats, on a imaginé d'attacher aux tribunaux des juges sans traitement; le nom de juges suppléans et de juges auditeurs. Après la loi du 27 vent. an VIII, art. 12, les suppléans n'ont pas de fonctions *habituelles*, ils sont *uniquement* nommés pour remplacer *momentanément* les juges ou les *officiers du ministère public;* plus tard la loi de 1810 (art. 41) leur a permis d'assister à *toutes les audiences* avec voix consultative, le plus ancien ayant voix *délibérative* en cas de partage. Les *auditeurs*, qui n'existent plus aujourd'hui, avaient d'abord été annexés aux cours d'appel (Décret du 16 mars 1808), puis aux tribunaux de première instance composés de trois juges seulement (Loi du 20 avril 1810, art. 13), puis enfin à tous les tribunaux (Ordonn. du 19 déc. 1813, art. 9); il n'était pas nécessaire qu'ils eussent l'âge requis pour avoir voix délibérative. Ils étaient à la disposition du ministre de la justice qui pouvait les envoyer *d'un tribunal à un autre* selon le besoin du service (Loi de 1810; décret du 22 mars 1813). L'ordonnance de 1823 voulait qu'un tiers au moins des conseillers auditeurs fût attaché *au service du parquet*. On parut même sous la restauration douter de leur inamovibilité, quoiqu'il n'y eût pas plus de raison de maintenir en vigueur l'article 5 du décret du 16 mars 1808 (1), que l'art. 1 du sénat.-cons. du 12 oct. 1807. (V. p. 348). Aussi s'est-on hâté de les supprimer en 1830 (Loi du 10 déc.); tout en laissant subsister l'institution des juges suppléans contre laquelle aucune réclamation ne s'était élevée. Cependant elle présente à peu de chose près les mêmes inconvéniens: les juges suppléans peuvent aussi

(1) « Après cinq ans d'exercice, ils recevront des provisions à vie. »

être *appelés* à remplir les fonctions amovibles du ministère public (Loi du 10 déc. 1830, art. 3); ils n'ont, excepté à Paris (*ib.*, art. 4), d'autre traitement que des droits de présence lorsqu'ils remplacent un juge titulaire. *Or*, je le demande, qu'y a-t-il de moins indépendant qu'un homme engagé dans une carrière ainsi que son entretien et celui de sa famille soient définitivement assurés? Si l'on m'objecte la nécessité de soumettre les juges à des épreuves préliminaires, je renverrai aux moyens que j'ai indiqués plus haut pour apprécier la capacité des candidats (V. p. 345).

ARTICLE II. *Les cours et tribunaux ordinaires actuellement existans sont maintenus; il n'y sera rien changé qu'en vertu d'une loi.*

On comprend qu'en 1814, lorsqu'un nombre de l'ancienne dynastie rentrait en France avec l'intention avouée de *restaurer*, de rétablir la monarchie française, une déclaration spéciale fût nécessaire pour conserver des institutions postérieures à 1789: la politique au moins commandait une explication positive. C'est ainsi qu'on se rend compte des articles 50, 51, 52 et 56 de la Charte; mais en 1830 on pouvait les supprimer sans inconvénient. Ils forment en effet (excepté le second alinéa de l'article 52) un double emploi manifeste avec l'article 59, puisque les tribunaux et le jury sont établis par des dispositions législatives, et que cet article maintient en vigueur les *lois existantes jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé*.

Il semble d'abord que les tribunaux *ordinaires* de l'article 50, soient opposés aux tribunaux *extraordinaires* de l'article 54; mais en comparant ces dispositions avec les dispositions intermédiaires, on reconnaît aisément que l'article 54 a voulu parler de juges autres que les juges

naturels de l'article 53, et que l'article 50 s'occupe des cours et tribunaux *ordinaires* par opposition aux juges d'*attribution ou d'exception*, tels que les juges de commerce et les juges de paix, pour lesquels il n'était pas besoin d'une mention particulière (art. 51-52), si les rédacteurs de la Charte avaient entendu les comprendre dans notre texte. On appelle tribunal d'exception (et il ne faut pas prendre cette dénomination en mauvaise part) celui à qui la connaissance de certaines affaires a été dévolue par la loi, par exception à la règle générale d'après laquelle toute contestation doit être portée au tribunal ordinaire. Si l'on adoptait le système de Bentham (Organis. judic., ch. 5), il n'y aurait presque point de tribunaux d'exception; la *division* de la juridiction entraîne en effet divers inconvéniens, dont le plus grave sans contredit est de donner naissance à tout un ordre de contestations fort difficiles, celles qui touchent la compétence *ratione materiæ*. « Que les plaideurs seraient heureux, s'écrie Bentham, si on pouvait dire *le tribunal*, comme on dit *le château*, *l'église*! Le plus simple saurait d'abord à quel juge porter sa plainte; il n'aurait pas besoin d'un procureur pour le guider et mettre son ignorance à contribution; il ne faudrait pas plaider dans une cour pour apprendre qu'on doit plaider dans une autre. » Un autre inconvénient est de diminuer les bons effets de la publicité, qui s'affaiblit en se partageant entre les tribunaux de diverses natures. On objecte qu'un juge habitué à juger des causes d'une certaine espèce, par exemple les affaires commerciales, s'acquittera d'autant mieux de ses fonctions: une preuve directe que cette objection n'a pas grande portée, c'est qu'on n'a pas fait difficulté d'attribuer aux juges ordinaires l'appel des jugemens rendus par les tribunaux de commerce, et le jugement en premier ressort, partout où ceux-ci n'existent pas (Code de com.,

art. 640, 641 et 644). Aussi rien de plus facile que de supprimer les tribunaux de commerce en augmentant le nombre des juges des tribunaux civils. A l'égard des juges de paix, leur institution est fondée sur des vues d'un ordre différent : on a voulu que dans chaque canton il y eût un juge rapproché autant que possible des justiciables ; et comme cette considération est surtout importante pour les pauvres, on a limité sa juridiction à une certaine somme ; on a aussi été dirigé par des vues de conciliation. — La Charte ne déclare expressément conservées que ces deux juridictions exceptionnelles, outre celle de la chambre des pairs. Mais plusieurs autres sont maintenues implicitement par l'article 59. Ainsi il y a des tribunaux militaires, des conseils de guerre terrestres ou maritimes (Loi du 19 oct. 1791) ; des conseils de révision pour le recrutement ; des conseils de recensement, des jurys de révision et des conseils de discipline pour la garde nationale (Loi du 22 mars 1831, art. 15, 23, 94) ; des tribunaux administratifs, tels que la cour des comptes (Loi du 16 sept. 1807), le conseil d'état (Constit. de l'an VIII, art. 52), les conseils de préfecture (Loi du 28 pluv. an VIII) ; à moins qu'on ne veuille absolument considérer la juridiction administrative comme une branche du pouvoir exécutif (V. p. 353) ; des consuls, des tribunaux de prud'hommes qui jugent certaines affaires commerciales (Loi du 18 mars 1806). Enfin il y a des tribunaux dont la juridiction est plus ou moins susceptible d'être contestée, parce qu'ils sont fondés sur des décrets impériaux ou des ordonnances royales. Tels sont le conseil de l'université (Décret du 17 mars 1808, art. 69), les conseils de discipline de l'ordre des avocats (Décret du 14 déc. 1810, art. 19).

En matière civile, il y a deux degrés de juridiction, d'après la loi non publiée du 1er mai 1790 ; c.-à-d. qu'une cause

jugée par un premier tribunal peut être portée de nouveau à un second; mais le second décide en dernier ressort : il n'est pas permis de la porter à un troisième (V. toutefois p. 367). En 1790 on n'établit néanmoins qu'une seule classe de tribunaux, à cause du souvenir encore récent des empiétemens des anciens parlemens ou cours souveraines; on décida qu'ils seraient juges réciproques des appels de leurs jugemens, suivant un mode assez compliqué (Loi du 24 août 1790, tit. v). La loi du 27 ventose an VIII décida que l'appel serait porté à un juge supérieur. Les tribunaux ordinaires se divisent ainsi naturellement en tribunaux ordinaires de 1re instance (1) et tribunaux ordinaires d'appel. Seulement on a jugé convenable d'appeler ces derniers *cours d'appel* (Sénat.-cons. du 28 flor. an XII, art. 136), puis, *cours impériales* (Loi du 20 avril 1810, art. 1); leurs membres ont pris en même temps le titre de *conseillers de sa majesté dans lesdites cours;* leurs jugemens sont qualifiés *arrêts*. A la restauration on n'a eu qu'à remplacer le mot *impériales* par le mot *royales*. La règle des deux degrés de juridiction souffre exception pour les causes dont l'objet ne dépasse pas une certaine valeur (Loi du 24 août 1790, tit. III, art. 10, tit. IV, art. 5; Code de comm., 639); les tribunaux du premier degré en connaissent sans appel. Le législateur paraît les avoir considérées comme trop peu importantes pour mériter l'examen de deux tribunaux

(1) Pour abréger, on dit *tribunaux de première instance* (Loi du 27 vent. an VIII); mais la dénomination cesse alors de les distinguer des juges de paix et de commerce qui sont aussi des juges de 1re instance; celle de tribunaux *civils* est inexacte par une raison analogue; d'ailleurs ils sont en même temps tribunaux de police correctionnelle; celle de tribunaux d'*arrondissement* n'indique pas clairement l'objet de la compétence; elle est vicieuse dans les arrondissemens où il existe un tribunal de commerce. Du reste ils ne sont pas toujours tribunaux de 1re instance puisqu'ils jugent quelquefois en dernier ressort, et qu'ils connaissent des appels de jugemens de paix.

différens. Mais la valeur nominale d'un objet litigieux est une fausse mesure de la gravité de la cause. « L'importance d'une somme d'argent par rapport à un individu donné est dans la proportion de cette somme avec son revenu. Si j'ai 200 francs de rente et qu'un autre en ait 200 mille, il est évident qu'un franc est pour moi de la même valeur que deux mille pour lui. Que dis-je? son superflu peut souffrir du retranchement, mais mon nécessaire n'en peut souffrir aucun; qu'on m'ôte la moitié du mien, je suis réduit à la misère » (Bentham, Organis. judic., ch. 5). Donc si les objets litigieux de plus de 1000 francs ont besoin d'être protégés par la faculté de l'appel, les objets d'une valeur inférieure ont encore plus grand besoin de cette protection (*ib.*, ch. 26). On objecte que les frais absorberont souvent la valeur qui est l'objet du procès; mais on fait tout au plus par là la critique du système de procédure adopté par le législateur. Si l'on suppose que ce système est *le plus économique possible*, il faut alors s'en remettre à l'intérêt des particuliers du soin de les détourner d'un procès qui doit absorber le profit disputé, par les pertes de temps et d'argent. D'ailleurs les frais proprement dits sont supportés par le plaideur dont la cause est déclarée injuste en définitive (Code de procéd. art. 130).

Les mêmes tribunaux qui connaissent des affaires civiles servent aussi à juger les affaires criminelles; leur juridiction est alors basée sur la gravité des peines attachées par la loi au délit prétendu. Ainsi le juge de paix, sous le nom de juge de simple police, a droit de prononcer jusqu'à 5 jours de prison et 15 francs d'amende. Les tribunaux de première instance, devenus tribunaux de police correctionnelle, connaissent des délits qui entraînent des peines non infamantes mais plus élevées que les précédentes. Les cours d'assises, espèce de tribunaux transitoires et périodiques, mi-partis de jurés et de conseillers ou de juges,

ont seules le droit de condamner à des peines que la loi qualifie infamantes (Code pénal, 7-8). Du reste, au vœu de l'axiome qui peut le plus peut le moins, elles ont à plus forte raison le droit de prononcer les peines inférieures, si le crime se change en délit; pareillement un tribunal correctionnel, lorsqu'il reconnaît que le délit prétendu est une simple contravention de police, est compétent pour prononcer la peine (Code d'instr. crimin., art. 192 et 365). L'inverse évidemment ne saurait avoir lieu (art. 160 et 193). Cette circonstance est à peu près la seule qui puisse faire considérer les cours d'assises comme tribunaux *ordinaires*, et les tribunaux de police simple ou correctionnelle, comme tribunaux d'*exception* en matière criminelle : en effet la loi ne leur attribue directement que la connaissance des crimes; les délits sont déférés aux tribunaux correctionnels, et les contraventions aux juges de police. D'ailleurs l'intervention du jury et le privilége de juger sans appel donnent un caractère spécial aux cours d'assises. Le caractère de juge d'attribution appartient incontestablement, en matière criminelle, aux maires qui sont dans certains cas juges de police, à la chambre des pairs, aux tribunaux militaires, aux cours spéciales établies par le Code d'instruction criminelle; etc.

Au dessus de tous les juges civils et criminels, s'élève le tribunal de *cassation*, décoré du nom de cour par le sénat.-cons. du 28 flor. an XII (art. 136). C'est réellement un nouveau degré de juridiction, mais d'une nature particulière. La cour de cassation n'examine point si le demandeur était réellement propriétaire ou créancier; si le prévenu était coupable; peu importe qu'on ait mal jugé en fait : sa mission est de rechercher si les formes ont été violées par le tribunal auteur du jugement attaqué, ou bien si la décision renferme une contravention expresse à la loi. En cas d'affirmative elle *casse* le jugement, mais là s'ar-

rête son autorité ; c'est au tribunal qu'elle désigne à rendre une nouvelle décision sur la même affaire (Constit. de l'an VIII, art. 66). Ce jugement n'est point nécessairement conforme à l'arrêt de cassation ; aussi peut-il être attaqué de nouveau par la même voie. S'il est cassé une seconde fois, il y a lieu de demander l'interprétation de la loi (Loi du 30 juillet 1828). En matière civile, le pourvoi doit être admis préalablement par une section de la cour, dite section des requêtes, avant d'arriver à la section civile qui le juge définitivement. On a eu pour but d'écarter un grand nombre de pourvois évidemment mal fondés ; mais cette formalité, peu utile en elle-même, puisqu'elle n'empêche pas que le jugement des pourvois ne soit toujours excessivement arriéré (1), a l'inconvénient de mettre quelquefois la cour en contradiction avec elle-même. On ferait bien de transformer la section des requêtes en une seconde chambre civile ; on pourrait la charger de faire un premier triage parmi les pourvois et de juger ceux qui auraient un caractère particulier d'urgence ou de simplicité. Elle conserverait également la connaissance des réglemens de juges, des prises à partie, et autres affaires où il ne s'agit pas de casser des jugemens. — Aux termes de la loi du 27 vent. an VIII (art. 86), la cour de cassation est tenue d'indiquer au gouvernement les points sur lesquels l'expérience lui a fait connaître les vices ou l'insuffisance de la législation. Il est fâcheux qu'elle se soit jusques ici dispensée d'une obligation dont l'accomplissement serait utile au perfectionnement des lois. Il convient de remettre cette disposition en vigueur, en astreignant la cour à communiquer ses observations aux deux chambres (V. constit. de l'an III, art. 257).

(1) Le bulletin des arrêts de la section civile de 1836 contient des arrêts qui cassent des jugemens rendus en 1834.

Les jugemens de la cour de cassation ont l'avantage d'offrir la solution des questions de droit, dégagée de toute préoccupation des faits. C'est là ce qui la rend propre à devenir le régulateur de la jurisprudence, et le meilleur garant de l'application des lois. Il serait désirable, selon moi, qu'il existât, en politique, une institution analogue, un sénat conservateur, un jury constitutionnaire, chargé de casser les actes dans lesquels les divers pouvoirs auraient violé la constitution soit dans le fond, soit dans la forme; mais n'ayant pas le droit de s'immiscer autrement dans la confection de ces actes (V. p. 120).

Le désordre des lois sur l'organisation judiciaire et la compétence de divers tribunaux n'est guère moins grand que celui des lois de finances. La plupart renferment à peine quelques dispositions en vigueur, au milieu d'une foule d'autres qui sont abrogées. Il serait urgent de composer un code particulier de toutes celles qui sont en harmonie avec les principes constitutionnels.

Article li. *L'institution actuelle des tribunaux de commerce est conservée.*

Les articles 50, 51, 52 et 56 sont, je l'ai déjà fait voir, plus nuisibles qu'utiles, puisqu'ils peuvent donner à penser que la Charte supprime implicitement tous les tribunaux qui n'y sont pas mentionnés. Les articles 51 et 52 ont en outre un défaut spécial: les rédacteurs n'y ont pas ajouté comme dans les deux autres la formule *il n'y sera rien changé qu'en vertu d'une loi.* Il n'en résulte pas qu'une ordonnance du roi suffise pour modifier l'institution des juges de commerce et des juges de paix, puisqu'elle est basée sur des lois; mais on serait tenté d'induire du silence de la Charte que le législateur lui-même n'a pas qualité pour effectuer de pareils changemens. Tel n'est pas

cependant, je crois, l'esprit de la constitution. S'il s'agissait ici de quelqu'une des bases fondamentales du gouvernement, on concevrait qu'il fût interdit aux législateurs d'y porter atteinte ; mais les juges de paix et les *juges de commerce* sont des tribunaux d'exception *moins importans* que le jury, moins importans que les *tribunaux ordinaires* auxquels les articles 50 et 56 permettent de toucher par une loi. Je persiste donc à voir dans toutes ces dispositions le simple développement de l'art. 59, qui maintient les lois existantes, *jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé.*

On motive ordinairement l'institution des tribunaux de commerce, sur la nécessité de confier le jugement des affaires commerciales à des hommes versés *dans* la connaissance des usages et des expressions techniques du commerce ; cependant on s'est dispensé d'*en établir* dans la plupart des arrondissemens, où en *conséquence leur* juridiction exceptionnelle reste confondue avec la juridiction ordinaire (Code de comm., art. 640). En outre l'appel des jugemens rendus par les tribunaux de commerce, se porte aux cours royales où ne se trouvent que des juges et non des commerçans. D'ailleurs si le motif allégué était exact, il faudrait établir autant de tribunaux spéciaux qu'il y a de branches différentes de commerce ; maritime, pour les manufactures, etc. Des négocians étrangers à la science des lois, sont sujets à se tromper sur les formes de la procédure, et sur les principes du droit qui sont applicables en matière commerciale, en l'absence de dispositions spéciales du Code de commerce (V. Meyer, Institut. judic., VI, 479).

Quoi qu'il en soit, les tribunaux de commerce sont demeurés électifs comme sous la loi du 24 août 1790 (tit. XII) ; à la vérité le principe d'élection est appliqué par le code d'une manière bien peu large : l'assemblée

chargée d'élire les juges est composée de commerçans notables choisis dans l'arrondissement *par le préfet* avec l'approbation du ministre de l'intérieur; leur nombre ne peut être au-dessous de *vingt-cinq* dans les villes où la population n'excède pas 15,000 habitans; dans les autres, il doit être augmenté à raison d'un électeur pour 100 habitans (Code de comm., art. 618, 619). Je ne crains pas de dire que ce mode d'élection, ouvrage de l'empire, est tout-à-fait indigne d'un peuple libre. Tout homme payant une patente de commerçant doit être admis dans les assemblées électorales, pourvu, si l'on veut, qu'il sache lire et écrire, et qu'il ne soit pas en état de faillite ou de banqueroute (V. loi du 24 août 1790, titre XII, art. 7). Les conditions d'éligibilité prescrites par le code sont l'âge de trente ans et l'exercice du commerce pendant 5 ans (1). Le président doit être juge et être âgé de 40 ans. Un décret du 9 octobre 1809, inséré au Bulletin de 1810 (n° 5270), oblige les juges élus à se pourvoir d'une institution avant de prêter serment, et l'article 48 de la Charte paraît le confirmer en distinguant l'institution de la nomination; mais je ne saurais admettre que le gouvernement puisse à son gré refuser l'institution: ce serait évidemment réduire le droit d'élire à une simple présentation de candidats. Il y a lieu d'appliquer ici la législation de 1790, sous l'empire de laquelle les juges, bien qu'élus par les justiciables, devaient recevoir des lettres patentes du roi, *lesquelles ne pouvaient être refusées* (Loi du 24 août, tit. II, art. 6). Il peut arriver sans doute que les opérations électorales soient irrégulières; mais c'est

(1) « Avec honneur et distinction » porte le Code. M. Pardessus a peut-être en vue cette singulière condition d'éligibilité, lorsqu'il dit que l'institution royale peut être refusée à des élus que *leur conduite en a rendus indignes*. Cours de droit commercial, t. V, p. 5.

une question toute différente qui malheureusement n'est pas résolue par le code.

Les nominations sont faites pour deux ans (art. 621) : ainsi les électeurs n'ont pas la faculté de révoquer leur mandat avant l'expiration de ce délai ; les juges de commerce ne peuvent dès lors perdre leurs fonctions que par suite d'une condamnation judiciaire. Il va sans dire que le roi, qui n'intervient point dans leur nomination, n'a pas le droit de les destituer ; pareille question ne pouvait s'élever qu'à l'occasion des juges nommés par lui (V. art. 49 et 52, et loi du 24 août 1790, tit. II, art. 4 et 8). Les juges sortis de fonctions, ne sont rééligibles qu'après un intervalle d'un an (Code de com., art. 623) ; et, dans le fait, de deux ans, puisque leurs successeurs doivent rester ce temps en place. Cette exclusion périodique nécessite un nombre double de candidats réunissant les qualités indispensables pour faire de bons juges (Bentham, Org. jud., ch. 9). Cependant on la comprend lorsqu'on réfléchit que les fonctions des juges de commerce sont seulement *honorifiques* (Code de com., art. 628). Il fallait empêcher qu'une charge sans compensation pesât toujours sur les mêmes individus. Il est moins facile de justifier l'article 628 en lui-même. Pourquoi donc les membres des tribunaux de commerce sont-ils spécialement obligés de consacrer leurs services à l'Etat sans aucune rétribution pendant plusieurs années ? Les fonctions de juré sont gratuites aussi ; mais elles durent quelques jours à peine, et ne reviennent qu'à de longs intervalles. D'ailleurs on peut les considérer comme l'exercice d'un droit, à cause de la garantie qui en résulte pour ceux-là même qui les remplissent. Les emplois honorifiques ne sont acceptés que par les hommes d'une certaine fortune, et pour peu de temps, s'ils exigent de l'assiduité. De là exclusion des candidats pauvres et surtout disette de candi-

dats expérimentés. L'article 628 me paraît un vestige d'anciennes idées monarchiques d'après lesquelles la qualité de fonctionnaire public et le salaire qui y est attaché appartiennent seulement aux individus nommés par le roi ; ceux qui sont élus par les citoyens sont des espèces de fonctionnaires municipaux que l'Etat ne salarie point. Tel est peut-être le motif pour lequel les fonctions de député, de maire, de juge de commerce, sont gratuites ; je ne parle pas des jurés ni des conseillers municipaux, d'arrondissement et de département, qui ont des fonctions *discontinues*, et peu assujétissantes. Parmi les officiers de la garde nationale, on a réservé au roi la nomination de ceux qui sont salariés (Loi du 22 mars 1831, art. 57 et 81).

Il n'y a point de ministère public près des tribunaux de commerce : cependant il y serait plus utile que partout ailleurs, puisque les juges, dispensés d'études préliminaires, sont plus exposés à méconnaître les principes du droit. Il serait facile de créer dans les arrondissemens où il y a un tribunal de commerce, un substitut de plus, chargé d'y faire le service du parquet. — La procédure commerciale se fait sans le ministère d'avoués (Code de procéd., art. 414) : nul ne peut y plaider pour une partie s'il n'exhib au greffier un pouvoir spécial (Code de comm. 627). Les plaideurs sont donc libres de se défendre sans l'assistance de personne, ou de choisir pour défenseur qui bon leur semble ; la qualité d'*agréés* que les tribunaux de commerce sont dans l'usage d'accorder à des hommes de loi, n'autorise point ces derniers à plaider exclusivement toutes les causes et n'oblige pas les parties à se servir de leur ministère : elle équivaut tout au plus à une recommandation à la confiance du public. Du reste on ne s'aperçoit pas que la procédure commerciale excite des plaintes ; il est fâcheux que le législateur ait jugé à pro-

pos d'en faire une exception au lieu de la convertir e
règle générale.

Dans certaines villes manufacturières, il a été établ
des conseils de *prud'hommes* pour juger sans formes, sa
frais et sans appel, jusqu'à la somme de 60 francs, les
contestations entre les fabricans et les ouvriers (Loi d
18 mars 1806, art. 34). Les prud'hommes sont élus dan
une assemblée de marchands fabricans, chefs d'ate-
liers, contre-maîtres et *ouvriers patentés*, présidée pa
le préfet qui décide, sauf le recours au conseil d'é-
tat, toutes les difficultés sur le droit d'assistance (Décret
du 11 juin 1809, art. 13 et 16). Ainsi on exclut des
assemblées électorales les ouvriers *non patentés* qui for-
ment la plus grande partie des justiciables : on charge
les fabricans d'élire, dans leur propre sein, les juges qui
doivent prononcer entre eux et leurs ouvriers.

Les contestations entre associés pour raison de leur
société ont été également distraites de la juridiction
commerciale : toutes sont jugées par des *arbitres*, ou plu-
tôt par des particuliers que désigne le tribunal de com-
merce, si les plaideurs ne sont pas d'accord sur le choix
(Code de comm., art. 51 et 55). L'arbitrage est fort utile
en lui-même, lorsque les citoyens y ont volontairement
recours ; mais quand ils ne consentent pas à terminer
leur litige par cette voie, pourquoi les priver des juges
qui offrent les garanties voulues par la loi et les forcer de
remettre leurs intérêts à des tiers? D'un autre côté l'exé-
cution de la loi est impossible, si les tiers choisis par
le tribunal refusent d'exercer la juridiction qu'il leur
confère; cependant le Code n'a pris aucune précaution
pour les y contraindre.

ARTICLE III. *La justice de paix est également compo-*

de (1). *Les juges de paix, quoique nommés par le roi, ne sont point inamovibles.*

Les tribunaux de paix sont composés d'un seul juge et établis dans chaque canton : ainsi l'habitant le plus éloigné du siége de la justice peut s'y rendre à pied, y terminer son affaire et retourner chez lui dans le même jour. Il n'y a pas de juge plus rapproché des justiciables. Mais la compétence du juge de paix est resserrée dans d'étroites limites : en matière civile, il connaît des questions d'obligation et de propriété mobilière jusqu'à la valeur de 100 francs; si l'objet litigieux est immobilier, le juge de paix est incompétent pour statuer sur la propriété, il peut seulement décider la question de possession légale (Loi du 24 août 1790, tit. III, art. 9 et 10) qui nécessite souvent l'examen des lieux. Ainsi, il est réellement un juge d'exception. En matière pénale, il juge les contraventions de police. Il en est outre officier de police auxiliaire du procureur du roi, et comme tel, il reçoit les dénonciations, dresse les procès-verbaux et entend les témoins en cas de flagrant délit (Code d'instr. crim., art. 48, 49). Il est chargé de présider à la tentative de conciliation qui doit précéder la plupart des assignations devant le tribunal de première instance (Code de procéd., art. 48). Alors même qu'il siége comme juge, sa mission est, comme son nom l'indique, de chercher à pacifier les parties contendantes.

Pour que le but de leur institution soit atteint, il faut donc que les juges de paix possèdent au plus haut degré la confiance des habitans du canton : aussi étaient-ils primitivement choisis par eux (Loi du 14 août 1790, tit. II, art. 4). Plus tard le sénat.-cons. du 16 therm. an X (art. 8),

(1) Une loi peut-elle y apporter des changemens? V. p. 369.

substitua à l'élection directe la présentation de 2 candida au choix du gouvernement ; aucune loi n'est interven depuis ; mais la restauration qui se souciait peu de mai tenir les assemblées électorales, laissa tomber en désu tude toutes celles qui n'étaient pas mentionnées dans l Charte, quoique l'article 68 (aujourd'hui 59) les con servât implicitement, et se dispensa d'exécuter le sénatu consulte de l'an x. Cependant je ne saurais le considére comme abrogé. L'article 52 déclare que la justice de paix est *conservée*, ce qui doit signifier, comme dans l'article précédent, qu'elle est conservée telle qu'*elle* est constituée par les lois existantes, lesquelles doivent demeurer en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé. A la vérité notre texte ajoute que les juges de paix sont nommés par le roi ; mais, outre que cette phrase est jetée incidemment et comme se référant à *un ordre* de choses antérieur et déjà connu, elle s'accorde parfaitement avec le texte du sénatus-consulte qui réserve la nomination au premier consul. Une autre interprétation n'expliquerait pas d'ailleurs l'exception apportée au principe de l'inamovibilité des juges, posé par l'article 49. Pour quel motif les rédacteurs de la Charte, après avoir consacré l'indépendance du pouvoir judiciaire, se seraient-ils donné un démenti en mettant plusieurs milliers de juges à *la discrétion* du gouvernement ? Si l'on admet au contraire que les juges de paix sont choisis sur une liste composée seulement de deux candidats, l'inamovibilité n'est plus nécessaire pour garantir l'indépendance du magistrat, puisqu'en cas de destitution arbitraire, ses concitoyens pourraient forcer sa réélection en le présentant de nouveau avec un candidat évidemment incapable ; dès lors, elle serait nuisible, comme je crois l'avoir montré ailleurs (V. p. 349). On peut aussi voir dans l'article 52 le résultat de la même pensée qui a fait réserver au roi le droit de dissoudre la

chambre des députés. Il faut donc revenir à l'exécution du sénatus-consulte de l'an x, dont l'application peut seule nous procurer de véritables juges *de paix*, au lieu d'agens du pouvoir exécutif. Si le législateur jugeait convenable de supprimer la candidature, il exigerait sans doute des conditions de capacité pareilles à celles que doivent réunir les membres des tribunaux ordinaires. Les juges de paix ont en effet des questions fort délicates à décider : par exemple, les questions de possession. Les autres affaires de leur compétence ne dépassent pas, il est vrai, une valeur de cent francs ; mais il faut se souvenir qu'on doit au pauvre une justice aussi exacte qu'au riche.—Il est à remarquer que l'âge exigé pour être juge de paix est de trente ans (constitution de l'an III, art. 209), tandis qu'on peut être juge de première instance à vingt-cinq.

Originairement les juges de paix siégeaient avec deux prud'hommes assesseurs (Loi du 24 août 1790, II, 9). Une loi du 29 ventose an IX les supprima, et créa deux suppléans chargés de *remplacer* le juge de paix, mais non de l'assister. On a été guidé en cela par le peu d'importance supposé des causes portées aux justices de paix : en effet, à mesure que les affaires paraissent d'une nature plus grave, on a soin d'augmenter le nombre des juges. Ceux de première instance ne peuvent siéger qu'au nombre de trois au moins, ceux des cours royales, au nombre de sept au moins (1). Les suppléans sont nommés de même que les juges de paix, sur une liste double présentée par le canton. Les uns et les autres sont nommés pour dix ans

(1) Plusieurs publicistes, parmi lesquels il faut compter Bentham (Organis. judic., ch. x), pensent que les tribunaux devraient n'être composés que d'un seul juge. La responsabilité serait plus complète et mieux assurée, l'expédition des affaires plus prompte, l'économie évidente. La multiplicité des magistrats n'augmente pas réellement les lumières ; car l'expérience montre que les jugemens sont pour la plupart l'ouvrage d'un seul d'entre eux.

(Sénat.-cons. du 16 therm. an x, art. 9). La présentation la nomination doivent donc être renouvelées au bout ce temps; mais elles doivent l'être même avant l'*expir* tion des dix ans, si le roi juge à propos d'user de son dr de révocation. Telle est du moins la conséquence du term *amovible* employé par la Charte. Je doute cependant q ses rédacteurs aient parfaitement exprimé leur pensée. L articles 49 et 52 ont été puisés dans la constitution *vot* par le sénat, le 6 avril 1814, et dont l'article 18 porte : « Les juges sont *à vie* et inamovibles, à l'exception des juges de paix et des juges de commerce. » Les sénateurs, en rédigeant cette disposition, songeaient sans doute à la législation en vigueur, d'après laquelle les juges de paix et de commerce étaient nommés à temps, comme tous les fonctionnaires *électifs*, à la différence des juges nommés par le gouvernement (1). Mais ils n'entendaient pas dire que ces juges temporaires seraient révocables *au gré des* ministres pendant la durée de leurs fonctions, ce qui est incompatible avec l'indépendance de l'ordre judiciaire. Il fallait donc rédiger les articles 49 et 52 en ces termes : Les juges nommés par le roi le sont à vie, excepté les juges de paix. J'insiste là-dessus, à cause de la confusion qu'on a faite dans la Charte, et qu'on fait encore entre les fonctions *temporaires* et les fonctions *amovibles*.

Devant les juges de paix, comme devant les tribunaux de commerce, on plaide sans l'entremise des avoués, qui aurait absorbé le plus souvent une valeur supérieure à celle de l'objet litigieux. Le ministère public n'y est pas non plus représenté, si ce n'est quand le juge de paix siége comme juge de police. Les fonctions en sont alors remplies par le commissaire du lieu, ou, à son défaut, par le maire ou l'adjoint (Code d'instr. crim., art. 144).

(1) « Les juges, *autres que les juges de paix*, conservent leurs fonctions toute leur vie. » Constit. de l'an VIII, art. 68.

ARTICLE LIII. *Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels.*

L'expression juge *naturel* est vague et emphatique : elle n'appartient pas au style législatif ; mais les rédacteurs de la Charte ont jugé à propos de s'en servir : il faut bien chercher à en préciser le sens. Le texte de l'article 53, copié dans l'article 17 de la constitution du sénat, tire évidemment son origine de l'article 17 du titre II de la loi du 4 août 1790, ainsi conçu : « L'ordre constitutionnel des juridictions ne pourra être troublé, *ni les justiciables distraits de leurs juges naturels* par aucunes commissions, ni par d'autres attributions ou évocations que celles qui seront déterminées *par la loi.* » La même disposition a été transportée dans la constitution de 1791 (tit. III, chap. 5, art. 4), avec un changement remarquable : « Les citoyens, lit cette constitution, ne peuvent être *distraits des juges* QUE LA LOI LEUR ASSIGNE par aucune *commission*, ni par d'autres attributions et évocations que celles qui seront déterminées *par les lois* (1). Ainsi, d'après l'interprétation que le législateur de 1791 nous a donnée lui-même, les juges naturels d'un citoyen sont les juges que la loi lui assigne : *naturel* est ici synonyme de *légal*, *légitime*. Pour comprendre l'article que je viens de citer, de même que la plupart des lois de l'assemblée constituante, il faut se reporter au régime antérieur. Le roi, source de toute juridiction et législateur suprême, avait le droit de créer des *commissions*, c'est-à-dire des tribunaux destinés à juger certaines affaires, ou bien d'*attribuer* à tel tribunal existant la connaissance d'une affaire, de préférence à tel ou tel autre tribunal qui devait en être saisi d'après les

(1) La const. de l'an III, art. 204, dit : par une loi *antérieure* ; du reste elle reproduit les termes de la constitut. de 1790. V. aussi l'acte additionnel (art. 60).

ordonnances en vigueur. L'*attribution* s'appelait en g ral *évocation* (1). L'histoire de France fournit de nombr exemples de *commissions*; elles sont désignées ordinai ment sous le nom de chambres royales, chambres de j tice; on leur appliquait celui de chambres *ardentes*, l qu'elles condamnaient à la peine du feu (2). Il est rem quable que les ordonnances qui créaient des *commissio* étaient dispensées de l'enregistrement au parlement. était d'usage de les adresser aux commissaires mêmes qu les acceptaient, et en ordonnaient l'enregistrement l'exécution par un jugement (Encyclop., dict. de jurispr mot Commission). Les *évocations* avaient surtout lieu e faveur des personnages qui jouissaient du privilége de *com mittimus*, tels que les princes du sang, les ducs et pairs, les chanoines de Notre-Dame de Paris, et généralemen tous les officiers, domestiques et commensaux des mai sons du roi et de la famille royale. Ces personnes et une foule d'autres avaient le droit de faire statuer à Paris sur leurs causes personnelles, possessoires et mixtes. Les of ficiers des parlemens pouvaient attirer leur cause au bail liage de leur chef-lieu. Un grand nombre d'abbayes, de prieurés, de chapitres, d'universités, avaient un privilége analogue au moyen des lettres de *garde-gardienne*. Enfin, le conseil d'état et les cours supérieures se permettaient fréquemment aussi de faire des évocations. L'assemblée

(1) Le mot *attribution* s'employait principalement en matière criminelle. Encycl., Diction. de jurisprud., mot Attribution.

(2) Il est difficile que des juges qui ont reçu *commission* de juger un individu, se croient autorisés à l'absoudre : aussi une condamnation prononcée par des commissaires, paraît-elle toujours suspecte. François Ier à la vue du tombeau de Jean de Montaigu, plaignait ce ministre d'avoir été condamné à mort par la justice. *Ce n'est pas par la* JUSTICE, lui dit-on, *qu'il a été condamné, c'est par* COMMISSAIRES. Encycl., Diction. de jurisprud., mot Evocation.

onstituante était préoccupée du souvenir de ces divers bus, quand elle prohibait les commissions et évocations ui ne seraient pas déterminées par les lois. Du reste, elle e faisait en cela, comme à son ordinaire, que limiter exercice du pouvoir exécutif. Tel est aussi à peu près unique résultat des articles 53 et 54 de la Charte. Nul ne eut être distrait des juges que la loi lui assigne : en conéquence, l'autorité ministérielle ne peut, en dépit de axiome « toute justice émane du roi », troubler la compéence des divers tribunaux, en attribuant à l'un la connaisance d'une affaire civile ou criminelle que la loi a dévolue l'autre, ni créer de nouveaux tribunaux même tempoaires. (Cette seconde conséquence est l'objet plus particulier de l'article suivant.)

Toutefois la généralité des expressions de ces deux textes qui ne se réfèrent pas, comme la constitution de 1791, au pouvoir législatif, permet, je crois, d'aller plus loin, et d'avancer que le législateur lui-même ne peut distraire un citoyen des juges que les lois existantes lui accordent. En d'autres termes, la Charte proscrit formellement la *rétroactivité* des lois en matière de compétence. Dès qu'un tribunal légalement constitué est régulièrement saisi de la connaissance d'une contestation ou d'une accusation quelconque, sa juridiction est irrévocablement acquise aux plaideurs ou à l'accusé ; la puissance législative, pas mieux que l'exécutive, n'a le droit de le dessaisir (1). Le motif en est facile à trouver : chaque citoyen a dû compter sur les garanties que lui offre la juridiction établie au moment où il est traduit en justice ; l'en priver serait tromper son at-

(1) M. Merlin, Répertoire, mot Effet rétroactif, sect. III, § VII, nos I et III, paraît penser le contraire, tout en décidant que la loi qui change les règles de compétence, ne dessaisit pas les tribunaux devant lesquels des affaires se trouvent portées au moment de la promulgation, si elle ne s'en explique formellement.

tente. D'ailleurs le législateur doit se diriger d'après vues générales et non d'après des considérations pen nelles. Les mêmes motifs se représentent lorsque, v toute poursuite, mais depuis la contestation ou le prétendu, une loi intervient pour déclarer que l'aff sera portée devant un tribunal autre que le tribunal in que par la loi en vigueur, ou, ce qui revient au mê pour créer un nouveau tribunal chargé de juger l'affai Cependant le législateur a incontestablement la faculté supprimer les tribunaux existans, d'en établir d'autres, changer leurs attributions respectives (art. 50). Doit être arrêté dans l'exercice de cette faculté par la circo stance que des contestations se sont élevées, que des fa ont été commis qui plus tard seront soumis aux tribunaux Doit-il du moins maintenir les juges actuels jusqu'à ce qu les actions nées de ces contestations ou de ces faits soien prescrites? Je pense qu'il faut faire une distinction pou reconnaître si l'article 53 est violé. 1° Si la loi statue d'un manière générale pour tous les citoyens ou pour tout un classe de citoyens, on ne saurait l'accuser d'inconstitution nalité. Par exemple, une loi décide que tous les procès e matière commerciale seront dorénavant jugés par les ju ges de paix; les tribunaux de commerce actuels devront selon moi, terminer toutes les instances pendantes de vant eux, si les parties le réclament; mais il n'est pas né cessaire de les maintenir jusqu'à ce que toutes les con testations nées à l'époque de la nouvelle loi soient vidées 2° Au contraire, si la loi règle la compétence relativement à tels individus déterminés, il y a violation du principe « Nul ne peut être distrait de ses juges naturels. » Par exemple, une loi dispose que la contestation de Pierre et de Paul, sur la propriété d'un immeuble, sera jugée par le tribunal de commerce et non par le tribunal de pre mière instance qui légalement ou naturellement, si l'on

veut, devait en connaître ; ou bien encore une loi dispose que Paul, auteur prétendu d'un délit qui vient d'être commis, sera traduit, non devant un tribunal correctionnel, mais devant un juge de simple police, ou devant une commission créée à cet effet; dans ces divers cas, il y a inconstitutionnalité, car il y a intention manifeste de soustraire Pierre et Paul aux juges qui leur étaient assignés.

Une loi peut très bien décider *à priori* que dans un cas donné, tel tribunal sera substitué à un autre ; l'esprit de la Charte me paraît seulement exiger que la loi soit *antérieure* (Constit. de l'an III, 204) à l'événement qui donne lieu à l'évocation; qu'elle précise la cause de l'évocation et indique le tribunal auquel sera porté la cause : conditions indispensables pour écarter toute idée d'arbitraire. La législation actuelle autorise de semblables interversions de compétence ; 1° Pour défaut de sûreté publique, et pour suspicion légitime (Constit. de l'an VIII, art. 65. Code d'instr. crim. art. 542 et suiv.). C'est la cour de cassation qui est chargée de prononcer le renvoi ; mais la loi *n'indique pas* le tribunal auquel il doit être fait. 2° En cas d'insuffisance de juges; c'est du moins ce que décide la loi du 16 ventose an XII, pour les justices de paix ; le renvoi est ordonné par le tribunal de première instance au juge de paix le plus voisin. 3° Lorsqu'en matière civile, une partie a un certain nombre de parens ou d'alliés dans un tribunal; la cause est renvoyée à un tribunal situé dans le même ressort, et s'il s'agit d'une cour royale, à l'une des trois plus voisines (Code de proc., art. 368 et 373). 4° En cas de connexité entre une affaire civile et une autre cause déjà soumise à un autre tribunal (Code de procéd., art. 171). La connexité a des effets analogues en matière criminelle (1). — Il n'est pas toujours facile de reconnaître

(1) Un *décret impérial* du 24 déc. 1811 (art. 103), autorise à

quel est le juge compétent dans une circonstance donn
aussi arrive-t-il fréquemment qu'un citoyen est trad
devant un autre tribunal que celui qui lui est assigné par
loi. Il a droit alors de demander son renvoi devant
juges naturels. C'est ce qu'on appelle proposer un déc
natoire, parce qu'on décline la juridiction du tribunal
Ce déclinatoire ne peut être proposé qu'à une certain
époque, lorsque l'incompétence résulte de la situation du
domicile ou de l'objet litigieux (*ratione personæ*); il peut
l'être en tout état de cause, lorsque l'incompétence résulte
de la nature des attributions conférées au tribunal (*ration
materiæ*); ce dernier est même tenu de se dessaisir d'office
(Code de proc., art. 168 à 170). Si deux tribunaux jugent
différemment la question de compétence, *soit que tous*
deux prétendent retenir la connaissance de l'affaire, *soit*
que tous deux se déclarent également incompétens, il y
a lieu de former une demande en *réglement de juges devant*
le tribunal qui est leur supérieur commun, afin de termi-
ner le *conflit* qui les divise (Code de proc., art. 363). Lors-
que le conflit a eu lieu entre l'autorité judiciaire propre-
ment dite et l'autorité administrative, c'est *celle-ci* qui juge
le conflit (V. Ordonn. du 1er juin 1828, art. 14-15); ce
qui réduit à bien peu de chose le principe de l'article
53, car son observation est loin d'être solidement ga-
rantie par l'organisation actuelle du conseil d'état (V. p.
352).

Passons à la conséquence la plus importante de l'article
53, que l'article suivant a pris soin de déduire en ter-
mes exprès.

ARTICLE LIV. *Il ne pourra en conséquence être créé de*

substituer les tribunaux militaires aux tribunaux ordinaires dans
les places en *état de siége*, mais c'est une extension illégale (V. ci-
après, art. 59) de la loi du 10 juillet 1791.

mmissions et tribunaux extraordinaires, à quelque titre et us quelque dénomination que ce puisse être.

Au lieu de ces derniers mots on lisait dans la Charte de 14 (art. 63) : « Ne sont pas comprises sous cette déno- nation les juridictions prévôtales, si leur rétablissement : jugé nécessaire. » Ce passage a été supprimé et rem- acé par une addition que M. Dupin aîné justifiait ainsi : Il ne suffisait pas d'avoir dit avec l'article 62 : *Nul ne ut être distrait de ses juges naturels,* ni même d'ajouter ec l'article 63 : *Il ne pourra en conséquence être créé de mmissions et tribunaux extraordinaires.* Pour prévoir tous s abus possibles, nous avons ajouté *à quelque titre et sous uelque dénomination que ce puisse être ;* car les noms trom- eurs n'ont jamais manqué aux plus mauvaises choses ; et ns cette précaution, on pourrait rétablir le tribunal le plus *régulier,* en lui donnant faussement la dénomination 'un tribunal ordinaire. » Les rédacteurs avaient des in- ntions excellentes puisqu'ils voulaient *prévoir* tous les bus possibles ; malheureusement ils n'ont pas réussi à les révenir : leur addition n'explique rien et ne tranche ucune difficulté. Ils auraient mieux fait d'enseigner à uelles marques on doit reconnaître un tribunal *extraor- inaire,* car la question de savoir si un tribunal donné oit recevoir ou non cette dénomination, reste encore ntière.

On paraît entendre généralement par *tribunaux extraor- inaires* ceux qui sont chargés de certaines classes d'af- ires par exception à la juridiction générale, confiée ux tribunaux ordinaires, et que j'ai appelés *tribunaux 'exception* (V. p. 363). Le texte de l'ancien article 63 avorise cette interprétation, car les juridictions prévôtales lont il permet le rétablissement, étaient bien des juri- lictions exceptionnelles ou extraordinaires dans le sens

que je viens d'indiquer (1). Aussi l'avait-on mise en p
tique, même sous la restauration, en supprimant les co
spéciales établies par les articles 553 à 599 du Code d'ins
criminelle : dans l'édition officielle qu'on a faite de ce C
en 1832, ces articles sont indiqués comme *abrogés par l'a
ticle 54 de la Charte*, et tous les passages où il était fait me
tion des cours spéciales ont été modifiés. Mais l'éditeur of
ficiel a outrepassé en cela ses pouvoirs ; car l'article 10
de la loi du 28 avril 1832 l'autorisait seulement à opére
les rectifications ordonnées *par l'article* 57 *de la* Charte
et ne décidait point la question qui nous occupe. En sup
posant que notre texte prohibe la création des tribunau
exceptionnels, c'est-à-dire la division de la juridictio
entre diverses espèces de juges, on n'a pas *réfléchi au*
conséquences de ce système. Outre les cours spéciales
il fallait supprimer les conseils de guerre, les tribunau
maritimes, les maires comme juges de police, les con
seils de discipline de toute espèce, les conseils de pré-
fecture chargés de prononcer des amendes en matière d
grande voirie : sans parler des nombreux tribunaux d'ex
ception établis par les lois en matière civile (2) (V. p. 364
et de ceux que la Charte elle-même a confirmés (art. 28, 51
52). — Je ne puis me résoudre à admettre de tels résul-
tats. L'article 54 est présenté formellement comme l
conséquence du précédent ; il parle des tribunaux extraor
dinaires par opposition aux juges naturels dont il es
question dans l'art. 53. En ce sens les tribunaux extraor-

(1) Les juges extraordinaires, dit Jousse (Idée de la justice
criminelle), sont ceux qui ne peuvent juger que certains *crimes*,
dont la connaissance leur est attribuée par les ordonnances,
comme sont *les prévôts des maréchaux*, etc.

(2) Les mots *commission* et *juridiction prévôtale* pourraient
donner à penser que l'article 54 n'a voulu parler que des tribu-
naux criminels ; mais la généralité de l'expression tribunaux ex-
traordinaires, repousse cette induction.

naires sont ceux qui sont créés pour enlever quelqu'un
a juridiction légale sur laquelle il devait compter. Ils
t nécessairement un caractère de spécialité relativement
temps, au lieu, ou aux individus, qui doit les faire
ément reconnaître. Ainsi on n'hésitera pas à déclarer
traordinaire un tribunal établi pour juger tels et tels
dividus déterminés; pour juger les habitans de tel lieu,
ndant un certain temps. Toute altération opérée dans
s tribunaux ordinaires avec des circonstances analogues,
uivaudrait à la création d'un tribunal extraordinaire (1).
en serait de même de l'établissement d'un tribunal que
gouvernement pourrait mettre en activité quand il le
gerait convenable. Telles étaient les cours *spéciales ex-
aordinaires* créées par la loi du 20 avril 1810. A l'égard
es cours *spéciales ordinaires* du Code d'instruction cri-
inelle, on peut les considérer comme abrogées à cause
e l'article 8 de la loi du 20 décembre 1815 qui transfère
urs attributions aux cours *prévôtales* dont les fonctions,
uivant l'article 55 de la même loi, ont dû cesser après la
ession de 1817. Mais elles ne sont pas plus incompatibles
vec la Charte que les tribunaux exceptionnels dont j'ai
ait l'énumération. Les délits politiques et les délits de la
resse exceptés (art. 69, 1°), le législateur est libre d'éta-
lir des tribunaux sans jury, pour toutes les infractions; je
n'aperçois pas non plus ce qui l'empêche de donner des
nilitaires pour juges aux citoyens et réciproquement,
ourvu qu'il statue d'une manière générale et sans rétroac-
ivité. La difficulté est plus sérieuse pour les cours *prévô-
tales,* parce qu'on a supprimé le paragraphe qui autorisait

(1) Evidemment une loi qui, sans changer la compésition des juges, modifierait la procédure, supprimerait un degré de juridiction ou le recours en cassation, avec les circonstances que je viens d'indiquer, serait aussi dangereuse pour les accusés; mais la Charte ne prévoit pas cette hypothèse.

leur rétablissement; mais ce ne serait pas le seul end où les rédacteurs de la Charte se seraient trompés d leurs vues d'amélioration (V. art. 7 et 64); et le sens l'article me paraît devoir être fixé ainsi que je l'ai dit. reste des tribunaux mi-partis de magistrats et de mi taires (1), jugeant sans jurés, sans appel et sans recou en cassation, sont des institutions assez vicieuses po qu'on soit peu tenté de les rétablir. Dans tous les cas, n'est pas permis d'étendre leur juridiction sur les délit politiques, irrévocablement attribués au jury par l'articl 69 1°.

Article lv. *Les débats seront publics en matière crim nelle, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pou l'ordre et les mœurs; et, dans ce cas, le tribunal le déclar par un jugement.*

Les mêmes motifs qui ont fait rendre publiques les délibérations du pouvoir législatif, militent en faveur de la publicité des opérations du pouvoir judiciaire. Elle seule équivaut à toutes les précautions qu'on peut imaginer contre la partialité des juges. « Le principal usage de la justice *réelle*, dit Bentham (Preuves judiciaires), est de produire la justice *apparente*: or en *supposant* qu'une justice secrète soit bien administrée, il n'y aura que la réelle dont l'utilité est bornée; il n'y aura pas l'apparente dont l'utilité est universelle. La racine sera dans la terre, et le fruit n'en sortira pas. » Sous l'ancien régime

(1) Les cours spéciales étaient composées de cinq juges et trois officiers de *gendarmerie* (Code d'instr. crim., art. 556, loi du 20 avril 1810, art. 21); les cours prévôtales, de cinq juges et d'un *prévôt*, ayant le grade de *colonel* au moins, prenant part au jugement et présidant à l'instruction (Loi du 20 déc. 1825, articles 4 et 20).

es audiences étaient publiques en matière civile, mais 'instruction criminelle était secrète; c'est la seule cir- :onstance qui puisse expliquer pourquoi il n'est pas ques- ion des tribunaux civils dans l'article 55; car à l'époque ù fut octroyée la Charte de 1814, la publicité avait été ntroduite depuis long-temps dans les débats des tribu- aux criminels (Loi du 9 oct. 1789, art. 15; du 24 août 790, tit. II, art. 15. Code d'instr. crim., art. 153, 171, 90, 309). L'innovation, s'il y en a, consiste à y avoir tendu une restriction, seulement applicable jusqu'alors n matière civile (1). La restriction est assez raisonnable n elle-même, mais il n'était pas besoin d'en faire un ar- icle de la loi fondamentale, ni surtout de laisser aux uges, pour la surveillance desquels la publicité est insti- uée, le soin de décider eux-mêmes quand il convient de a supprimer, sous la seule condition d'en faire l'objet l'un jugement préalable, qui du reste doit être motivé et endu publiquement comme tout autre. Mais le tribunal n'est pas tenu, comme en matière civile (Code de procéd., rt. 87) de rendre compte de sa délibération au ministre le la justice. — Les mots en matière *criminelle* signifient- ls en matière *pénale?* On peut dire pour la négative que l'article 55 renfermant une véritable exception au prin- cipe de la publicité, doit être appliqué littéralement, d'autant mieux que les rédacteurs connaissaient le sens restreint donné au mot *crime* par le Code pénal de 1810. La cour de cassation a néanmoins consacré l'affirmative le 9 juillet 1825, par le motif qu'une restriction à la pu- blicité, applicable en cour d'assises, où il s'agit de pro- noncer des peines infamantes, l'est à plus forte raison

(1) « Pourra cependant le tribunal ordonner que les plaidoie- ries se feront à huis clos, si la discussion publique devait entraîner ou *scandale*, ou *inconvéniens graves*. » Code de procédure civile, article 87.

devant les tribunaux de police. Les expressions *tribu* et *jugement* employées dans l'article 55, quand la Cha reconnaît ailleurs la distinction entre les *cours* et *tri naux*, confirment cette interprétation.

Le texte se borne à prescrire la publicité des *débats*, par cela même la restriction qu'il établit ne peut êt étendue à ce qui précède ou à ce qui suit. L'instruction les décisions de la chambre du conseil ou de la chamb d'accusation sont des préliminaires qui demeurent secret Les débats comprennent naturellement la discussion q s'élève entre le prévenu, la partie civile et le *ministè* public, l'audition des témoins et l'examen des pièce Devant les cours d'assises, ils s'ouvrent par la *déposition* du premier témoin (Code d'instr. crim., art. 354) et s terminent au résumé du président exclusivement (ib art. 335). Ainsi le huis clos, s'il a été ordonné, doit cesse dès ce moment. (V. arrêt de la cour de cassation, du 22 avril 1820). En effet la loi veut, en matière criminelle comme en matière civile, que tous les rapports et juge- mens soient prononcés en public (Loi du 24 août 1790, tit. II, art. 14; du 20 avril 1810, art. 7; Code de procéd art. 8, 111; d'instr. crim., art. 369, 591). Une loi nou- velle peut modifier cet état de choses; mais remarquons qu'elle ne peut apporter à la publicité des *débats*, d'autre exception que celle de l'article 55. Sous ce rapport, je considère comme abrogé l'article 52 de la loi du 20 avril 1810, qui permet de prononcer contre un juge, dans la chambre du conseil, la peine de la censure ou de la sus- pension provisoire (V. aussi l'art. 103 du décret du 30 mars 1808).

En matière civile, les témoins sont entendus devant un juge délégué à cet effet, et auquel le Code de procédure ne prescrit point d'admettre le public. Les dépositions sont ensuite lues au tribunal qui en prend ainsi connais-

par une traduction plus ou moins infidèle. Si l'on ait à craindre des désordres d'une enquête publique, ce ait dans les cours d'assises dont les audiences sont bien us suivies. La présence du tribunal entier et d'un audiire nombreux et attentif, est la meilleure garantie de la racité des témoins, à cause de la crainte qu'elle leur spire d'être démentis publiquement par ceux qui déoseront ensuite. Le législateur fera donc sagement de evenir au système de la loi du 7 fructidor an III, et d'ordonner que les témoins soient entendus à l'audience dans es affaires ordinaires, de même qu'ils le sont déjà dans es matières sommaires et commerciales (Code de procéd. rt. 407 et 432).

Il ne suffit pas de poser d'une manière abstraite le principe de la publicité; d'ouvrir les portes de la salle des audiences : il faut s'assurer autant que possible que le public en profitera. Ainsi il est bon d'afficher dans l'auditoire des tribunaux, l'indication des causes importantes qui doivent être prochainement jugées (V. décret du 30 mars 1808, art. 67); on peut obliger les avocats stagiaires à suivre pendant deux ou trois ans les audiences des tribunaux civils. A l'égard des tribunaux criminels, la curiosité publique suffit à leur procurer des spectateurs nombreux et assidus. Dans l'état actuel de la législation, les journaux, qui sont les instrumens les plus actifs de la publicité, ont la faculté de reproduire les débats et les jugemens, à leur choix et avec les détails qu'ils jugent convenables; sauf quelques exceptions (V. lois du 18 juill. 1828, art. 16; du 9 sept. 1835, art. 10). Il y a même, aux termes de l'art. 22 du titre 1 de la loi du 1re déc. 1790, un bulletin spécialement consacré aux arrêts de la cour de cassation; sans parler des *arrêtistes* non officiels, dont le nombre est considérable. — Non seulement les juges doivent juger publiquement, mais ils doivent faire con-

naître au public les motifs de leurs jugemens, d'après l'heureuse innovation introduite par la loi du 24 août 1790 (tit. v, art. 15).

ARTICLE LVI. *L'institution des jurés est conservée. Les changemens qu'une plus longue expérience ferait juger nécessaires, ne peuvent être effectués que par une loi.*

Quand un monarque, après avoir régné 20 ans dans l'exil, remonte sur le trône en vertu de son droit patrimonial, on doit se féliciter s'il daigne donner à ses sujets l'assurance qu'il conservera les institutions créées en son absence au mépris des antiques usages de la monarchie, au moins jusqu'à ce que le temps soit venu démontrer la témérité des novateurs. Mais lorsqu'une assemblée de députés, se portant fort pour la nation, se charge de poser les bases du pouvoir judiciaire, il lui convient de prendre un autre langage. Une expérience de 40 ans en France, de plusieurs siècles en Angleterre, autorisait à considérer l'institution du jury comme quelque chose de mieux qu'un essai aventureux. Les rédacteurs de la Charte de 1830, au lieu d'un simple renvoi au pouvoir législatif, devaient établir le jury, en principe, au moins pour les affaires criminelles, à l'exemple des constitutions antérieures (1). Ils se sont bornés à prescrire son application aux délits de la presse et aux délits politiques (art. 69 1°). Sachons-leur gré toutefois de ce progrès.

La cause principale de la popularité du jury, il faut bien l'avouer, n'est pas inhérente à cette institution; c'est surtout parce qu'elle fournit au peuple le moyen de choisir

(1) Constit. de 1791, tit. III, ch. V, art. 9; de 1793, art. 96; de l'an III, art. 238; de l'an VIII, art. 62. Toutes admettent un jury d'*accusation*, et un jury de *jugement*.

es juges et de paralyser indirectement les lois oppressives, qu'on y est si fort attaché en France et en Angleterre : supposez les juges électifs et la généralité des citoyens appelée à voter dans les assemblées chargées d'élire es législateurs, le jury perd la plus grande partie de son mportance, bien que l'action des jurés soit plus directe ous certains rapports que celle des électeurs. Mais les gouvernemens s'opposeront encore long-temps à ce que les droits électoraux prennent un pareil développement; tandis qu'ils n'osent pas en général repousser le jury; ils cherchent seulement à s'emparer de sa composition, et à lui contester son *omnipotence*. « Les jurés, porte l'art. 342 du Code d'instruction criminelle, manquent à leur premier devoir, lorsque, pensant aux dispositions des lois pénales, ils considèrent les suites que pourra avoir, par rapport à l'accusé, la déclaration qu'ils ont à faire. » Ajoutons qu'ils commettent un mensonge quand ils font une déclaration contraire à leur conviction matérielle, dans le but d'empêcher l'application de la loi pénale. Mais ils envisagent en général leurs fonctions sous un autre point de vue que le législateur. Ils se croient, non sans raison, appelés à examiner si les prohibitions établies par la loi, ou les peines qu'elle prononce, sont en désaccord avec la liberté politique, et l'état présent des mœurs. Ainsi quand ils déclarent dans leur verdict, l'accusé non coupable, alors même qu'ils le croient auteur du fait qu'on lui impute, ils entendent seulement blâmer l'excessive rigueur de la loi; et s'ils commettent un mensonge verbal, c'est qu'ils sont bien obligés de se conformer à la marche qui leur est tracée. Sous la restauration, la loi du sacrilége demeura à peu près inexécutée, par suite de l'omnipotence du jury : en Angleterre, les lois contre les catholiques étaient de même tombées par le fait, avant d'avoir été formellement abolies.

Indépendamment de cette influence indirecte sur la législation, et qui est utile à cause de l'imperfection de la machine gouvernementale, le jury a des avantages qui lui sont tout-à-fait propres (Bentham, Organis. jud. ch. 29) 1° Il présente une haute garantie d'impartialité. Par suite des récusations, il est probable que les jurés *sont* tous étrangers à l'accusateur et à l'accusé; ils le sont le plus souvent les uns aux autres, aussi bien qu'aux juges, en sorte qu'il n'y a point entre eux de connivence. Leurs fonctions sont momentanées : ils sont dès lors portés à les remplir avec toute l'attention dont ils sont capables, et l'habitude de voir tous les jours des criminels n'a pu émousser leur sensibilité, comme cela s'observe *quelquefois* chez les juges permanens (1); 2° le jury est le tribunal le plus indépendant possible du gouvernement, et sous ce rapport le plus propre à juger *les délits de la* presse et les délits politiques. J'ai déjà fait voir que le principe de l'inamovibilité, outre qu'il n'est pas toujours rigoureusement appliqué par le législateur, ne met pas les magistrats ordinaires à l'abri de toute séduction; 3° la présence des jurés et la faculté qu'ils ont de faire des observations, préviennent la négligence ou la partialité que le juge permanent apporterait fréquemment dans l'examen des témoins. Quand le juge est réduit à l'application passive de la loi, il ne peut guère s'en écarter. Une autre garantie qu'offre le jury consiste dans une aptitude à bien juger les questions de fait, qui ne se trouve pas au même degré dans un tribunal permanent. Un jurisconsulte habile sera souvent moins en état d'apprécier les faits, les incidens de la vie humaine, les témoignages et les indices, que ne le sont les citoyens qui vivent habituellement dans le monde et dans les affaires.

(1) Disc. de Thouret à l'assemblée constituante (6 avril 1790).

La réunion de ces divers avantages suppose que les jurés ne sont choisis ni par les juges ni par le gouvernement, et, en outre, que leurs fonctions sont passagères. La première de ces deux conditions est imparfaitement remplie dans l'état présent de la législation. Aux termes du Code d'instruction criminelle (1), nul ne peut être juré s'il n'est âgé de 30 ans (V. Loi du 11 sept. 1830, art. 2), et s'il n'est inscrit sur les listes électorales ou sur une liste additionnelle composée de médecins, d'avocats, de notaires, d'officiers en retraite et de fonctionnaires gratuits nommés par le roi (art. 381, 382). Remarquez en passant combien il est contradictoire d'être moins rigoureux sur l'âge en matière d'élection que de jury, et d'être en même temps plus sévère sur les autres conditions. Chaque année le *préfet*, pour le service de l'année suivante, extrait des listes générales une liste contenant le *quart* des noms, lorsqu'ils n'*excèdent pas* trois cents. Dans le département de la Seine, la liste est composée de quinze cents noms. Nul ne doit y être porté *deux ans de suite* (art. 387), disposition dont il est important de surveiller l'exécution, parce qu'elle restreint *de moitié* le choix du préfet, et parce qu'elle produit une répartition plus égale des charges du jury. Dix jours au moins avant l'ouverture des assises, le premier président de la cour royale *tire au sort*, et en séance publique, pour le service de la session, sur la liste dressée par le préfet, trente-six noms, plus quatre supplémentaires pris parmi les jurés domiciliés dans la ville

(1) Le rédacteur de l'édition officielle de 1833, a pris sur lui de substituer à la sect. 1 du chap. v du liv. II, le texte de la loi du 2 mai 1827, qui en abrogeait plusieurs articles, ce qui a nécessité des réunions, des coupures et des transpositions fort arbitraires. D'ailleurs, une partie du nouveau texte est elle-même abrogée par la loi sur les élections.

où siégent les assises (art. 388, 393), et destinés à remplacer au besoin les défaillans.

Au jour indiqué pour les débats d'une affaire, on procède à un nouveau tirage au sort pour réduire les jurés à douze, nombre nécessaire pour le jugement. A mesure que les noms sortent de l'urne, l'accusé ou son conseil, et subsidiairement le ministère public, ont la faculté de récuser, sans donner de motifs, un nombre égal de jurés; *jusqu'à* ce qu'il ne reste plus que douze noms ou autant qu'il en faut pour compléter ce nombre. Le jury est formé à l'instant où il est sorti de l'urne douze noms de jurés non récusés. Lorsque les débats paraissent devoir traîner en longueur, on tire au sort un ou deux jurés supplémentaires pour remplacer ceux qui ne pourraient y assister jusqu'à la fin (art. 399, 400, 401, 391).

En comparant ce mode de formation *du jury avec* celui qu'établissait le Code de 1808, on y découvre plusieurs améliorations. Le préfet avait toute latitude dans le choix des jurés; car, d'un côté, il était tenu de présenter seulement soixante noms (ancien art. 387); de l'autre, il pouvait les choisir en dehors des électeurs et des *capacités*, avec l'autorisation du ministre de l'intérieur (ancien art. 386). Les 60 noms étaient réduits à 36 dans les vingt-quatre heures et sans tirage au sort, par *le président* de la cour d'assises (art. 387). L'accusé n'était pas assisté de son conseil pour l'exercice du droit de récusation; enfin les listes étaient dressées à une époque fort rapprochée de la session, et à laquelle on pouvait avoir déjà connaissance des affaires qui y seraient jugées.

Je crois qu'il faudrait aller encore plus loin, et supprimer complétement l'intervention du préfet; le tirage au sort serait fait par le président sur la totalité des listes. On objecte que le sort est un électeur aveugle qui ferait siéger des infirmes ou des incapables. Pour remédier à cet

inconvénient, il faut exiger des électeurs, ainsi que je l'ai déjà proposé, qu'ils sachent au moins lire et écrire (1). Secondement, il faut tirer au sort soixante noms au lieu de trente-six, afin de laisser un champ plus vaste aux récusations. Le ministère public ne doit en pouvoir faire que de motivées, puisque la faculté de récuser a été introduite pour que les jurés soient du choix de l'accusé. (Voy. Montesquieu, liv. XI, chap. 6.)

Le juré qui ne se rend pas à son poste est condamné à une amende de 500 francs pour la première fois, de 1000 pour la seconde, de 1500 pour la troisième; cette dernière fois, il est en outre déclaré incapable d'exercer les fonctions de juré (art. 396). Les jurés se placent pendant les débats sur des siéges séparés du public, en face de l'accusé (art. 309). Ils prêtent avant tout le serment prescrit par l'article 312. L'examen terminé, le président résume l'affaire, en leur faisant remarquer les principales preuves pour ou contre l'accusé, qui cependant ne peut plus prendre la parole. Il leur pose ensuite les questions qu'ils ont à résoudre (art. 336). La question résultant de l'accusation est ainsi posée : L'accusé est-il *coupable* d'avoir commis tel meurtre, tel vol, etc.? Mais on n'est *coupable* de meurtre, de vol, etc., que lorsqu'on a commis tel fait avec toutes les circonstances prévues par la loi. Par exemple, l'on n'est *meurtrier* que lorsqu'on a tué *volontairement* (Code pénal, art. 295). Le jury a donc, en pareil cas, une question de *droit* à décider, bien qu'on soit accoutumé à le considérer uniquement comme juge du *fait*. Il doit en effet répondre négativement, s'il croit que l'accusé a tué par imprudence; mais sa réponse n'indique pas s'il est convaincu ou non que l'accusé est l'auteur de l'ho-

(1) La loi du 13 mai 1836 (art. 2) suppose qu'un juré peut avoir besoin de faire écrire son vote par un autre.

micide dont il s'agit, et cependant il peut y avoir lieu dans le premier cas à des dommages-intérêts. Il est clair qu'il vaudrait mieux diviser la question, et dire : 1° L'accusé a-t-il tué? 2° a-t-il tué volontairement? — Le président remet ensuite aux jurés les questions écrites, l'acte d'accusation et les procès-verbaux, ce qui n'est pas sans inconvénient, puisque rien ne peut plus contrebalancer l'effet de ces pièces en faveur de l'accusé (art. 341). Les jurés se rendent alors dans leur chambre, d'où il leur est interdit de sortir avant d'avoir formé leur déclaration, et dont les issues sont gardées par la gendarmerie (art. 343). Là, après délibération (art. 344), leur chef, c'est-à-dire, le premier dont le nom est sorti de l'urne, ou celui qu'ils lui ont substitué (art. 342), leur lit successivement chacune des questions, et le vote a lieu ensuite au scrutin secret (3e loi du 9 sept. 1835, abrogeant l'art. 345 du Code).

La décision du jury, tant contre l'accusé que sur les circonstances atténuantes, se forme à la majorité de sept voix contre cinq (même loi de 1835). Par conséquent le partage est favorable à l'accusé sur le fait principal, mais non sur les circonstances atténuantes. La législation a beaucoup varié sur ce point : la loi du 29 sept. 1791 et le Code du 3 brumaire an IV (art. 403) exigeaient dix voix pour la condamnation; le Code de 1808, sept; la loi du 4 mars 1831, huit (1); la loi du 9 sept. 1835 est revenue au système de 1808. En Angleterre et aux Etats-Unis, l'unanimité est nécessaire pour condamner et pour absoudre, d'où il suit que jusqu'à l'émission d'une opinion unanime, le jury ne peut se séparer; aussi l'unanimité doit-elle être plus souvent apparente que réelle. Cependant il y a bien des choses à dire en faveur de ce système, mis en pratique en

(1) Même pour déclarer l'existence des circonstances atténuantes; sous ce rapport la nouvelle loi est favorable à l'accusé.

France pendant cinq ans en vertu de la loi du 19 fructidor an V (1), sans que de vives réclamations se soient élevées. Il contraint les jurés à délibérer sérieusement et à discuter les motifs de leur conviction, tant par la nécessité d'arriver au résultat pour recouvrer leur liberté que pour échapper à la responsabilité qui doit inévitablement peser sur tous. Il a l'avantage de ne laisser aucun doute sur la culpabilité du condamné, ni sur l'innocence de l'accusé absous. Peut-être faudrait-il en l'admettant y joindre un correctif, pour l'hypothèse où un seul juré voudrait faire prévaloir son avis par pure obstination, en se confiant sur la supériorité de ses forces physiques. On pourrait, par exemple, autoriser le jury à former sa décision au bout de trois heures, à l'unanimité moins une voix, en nommant le juré discordant. Dans tous les cas, les dispositions du Code de brumaire ou même de la loi de 1831 sont préférables à celles du Code remises en vigueur par la loi de 1835, puisqu'elles offrent plus de garantie qu'un innocent ne sera pas condamné. Il est clair, du reste, que le système de l'unanimité est à peu près inconciliable avec le vote au scrutin secret.

Avant la loi du 4 mars 1831, quand un verdict de culpabilité était rendu à la simple majorité de sept contre cinq, les cinq juges devaient délibérer eux-mêmes sur le fait; quatre d'entre eux, en se réunissant à la minorité des jurés, pouvaient procurer la majorité à l'accusé (neuf voix sur dix-sept); une loi du 24 mai 1821 décidait même que trois juges favorables à l'acquittement suffisaient pour entraîner l'absolution. Il en résultait que les jurés, pour peu qu'ils eussent d'incertitude, s'empressaient de rejeter sur la cour d'assises la responsabilité de la décision. On a donc

(1) D'après l'art. 33 de cette loi, si les jurés n'ont pu s'accorder dans les 24 heures, pour émettre une opinion unanime, ils peuvent rendre leur verdict à la majorité.

bien fait de modifier cet ordre de choses ; mais, par la même raison, il ne fallait pas permettre à la majorité des juges, dans la même hypothèse, de renvoyer l'affaire à la session suivante (Loi du 9 sept. 1835). Toutefois l'inconvénient est bien moins grave, puisque la question de fait est décidée par un nouveau jury dont le verdict est définitif : les fonctions des juges et des jurés ne sont plus confondues. Au surplus, le Code (art. 352) accorde la même faculté, dans tous les cas, à l'unanimité des juges.

J'ai déjà dit que nos quatre premières constitutions établissaient, outre le jury de *jugement*, un jury d'*accusation*, dont la mission était d'examiner s'il y avait de fortes présomptions, un commencement de preuves suffisantes pour admettre l'accusation. Il était composé de huit jurés dont la décision se formait contre le prévenu à la simple majorité (1). C'était une garantie précieuse pour la liberté individuelle, et pour la tranquillité des citoyens *qu'il empêchait* d'exposer arbitrairement à subir l'appareil d'une procédure criminelle. Le Code d'instruction criminelle l'a supprimée au mépris des termes exprès de la constitution de l'an VIII (art. 62), en vigueur lors de sa promulgation. Aujourd'hui, les mises en accusation sont prononcées par une section de la cour royale, sur le renvoi qui lui est fait de l'affaire par le tribunal de première instance *statuant* en chambre du conseil (art. 133 et 218). — La législation intermédiaire accordait aux jurés obligés de se déplacer une indemnité proportionnée à la durée de la session et à l'éloignement de leur domicile (V. Loi du 6 vent. an V). La même chose se pratique en Angleterre.

Le jury n'a jamais été établi en France qu'en matière criminelle, si ce n'est en cas d'expropriation pour cause

(1) Loi du 29 sept. 1791, sur la justice criminelle, tit. I, art. 27. Code du 3 brum. an IV, art. 209, 237, 243. Le prévenu n'était pas entendu, ni admis à proposer des récusations.

utilité publique (V. art. 9). La Charte ne s'oppose point ce qu'on l'admette en matière civile, mais la convenance de cette admission est fortement contestée. Il est certain qu'elle entraînerait beaucoup de lenteurs : on n'y doit pas regarder de si près quand il s'agit de l'honneur ou bien de la vie d'un homme ; mais la plupart des contestations civiles sont loin d'avoir une pareille importance. Elles ne sont pas précédées d'une instruction préalable où l'on rassemble tous les renseignemens qui pourraient s'égarer. Il y aurait fréquemment lieu à des renvois à une session suivante, qui seraient ruineux pour les parties. Au reste, un obstacle à peu près invincible est dans les principes de notre législation civile qui repoussent en général la preuve testimoniale, lorsque l'objet litigieux est au dessus de cent cinquante francs. Il en résulte que le plus souvent la question de fait se réduit à apprécier l'authenticité d'un écrit, ou la capacité d'un individu ; ce qui exige une certaine connaissance des principes du droit. On a dit en faveur du jury, que la confusion du *droit* et du *fait* est cause que le plaideur qui a en sa faveur la majorité des juges sur l'un et sur l'autre, perd néanmoins quelquefois son procès. Supposons, par exemple, douze juges. Sept sont favorables au demandeur sur la question de fait ; sept le sont aussi sur la question de droit. Mais deux de ceux qui sont favorables sur le fait, ne le sont pas sur le droit : ils se joindront nécessairement aux cinq qui jugent la question de droit contre le demandeur : ce dernier perd donc son procès. Il l'aurait gagné si l'on avait opiné séparément sur le fait et sur le droit. L'inconvénient est réel ; toutefois il n'est pas rigoureusement concluant pour l'admission du jury, parce qu'il serait facile d'y remédier en obligeant les juges à prononcer préalablement sur le fait (1).

(1) V. sur cette question difficile, les discours de Duport, de Tronchet et de Thouret dans les séances des 29 et 30 avril 1790.

ARTICLE LVII. *La peine de la confiscation des biens abolie et ne pourra pas être rétablie.*

Après avoir posé des principes de procédure crimin (art. 55 et 56), les rédacteurs de la Charte s'occupent d lois pénales (art. 55 et 58) et même de la législation général (art. 59), bien que ces divers objets ne se rattachent qu'indirectement à *l'ordre* judiciaire. — Il y avait en 1814, plus d'une réforme urgente à faire au Code pén le l'empire; mais le souvenir des confiscations exercé pendant la révolution contre les émigrés, attirait spéci ement l'attention sur ce genre de peine.

La *confiscation*, comme l'indique le mot, est l'attribu ion au *fisc* de tout ou partie des biens d'un *individu* lorsqu'elle a pour objet l'universalité ou une portion d l'universalité des biens, elle s'appelle *confiscation géné rale;* elle s'appelle *spéciale* lorsqu'elle frappe *sur tel o* el objet déterminé. Elle s'opérait sous l'ancien régim au profit du roi ou du seigneur haut-justicier sur le erres duquel se trouvait le condamné. Les plus célèbre confiscations sont celles qui furent prononcées contre les Templiers, contre les Juifs, et contre les Protestans pa suite de la révocation de l'édit de Nantes. L'assemblé constituante abolit la confiscation des biens des condam nés, par un décret du 21 janvier 1790. Mais on la réta blit par les lois des 30 août 1792, 19 mars 1793 et 1er bru maire an II. Le Code pénal de 1810 appliquait la confis cation générale aux crimes contre la sûreté de l'Etat, de fausse monnaie, de contrefaçon du sceau de l'Etat, des effets du trésor public et des billets de banque. V. art. 75 à 77, 80 à 82, 86, 91 à 97, 132, 139 et 140. En 1832, on l'a effacée de l'article 7, qui l'établissait en principe, en laissant à l'éditeur officiel le soin de rectifier les autres articles (Loi du 28 avril 1832, art. 104). Mais on a con-

idéré la confiscation spéciale comme conservée. Ainsi les lispositions du Code pénal qui autorisent celle du corps du lélit, quand le condamné en est propriétaire, celle des choses produites par le délit, et celle des choses qui ont ervi ou ont été destinées à le commettre, sont encore en igueur (V. art. 11 et 470, 180, 464 et 477). La confisca-ion spéciale peut en effet se justifier par la nécessité d'en-lever au coupable les profits qu'il a tirés de son méfait, et les instrumens qui lui serviraient à le commettre de nou-veau. Il n'en est pas de même de la confiscation générale, peine *déplacée*, suivant l'expression de Bentham, puis-qu'elle rejaillit sur la femme et les enfans du condamné (1), et odieuse, parce qu'elle fait supposer chez ceux qui pour-suivent le châtiment du crime, un intérêt étranger à sa punition. Mais il ne faut pas que la confiscation spéciale atteigne des objets d'une valeur tellement considérable, qu'on peut les regarder comme formant la plus grande partie de la fortune du coupable. La loi du 4 mars 1831 est peut-être tombée dans ce défaut en ordonnant la sai-sie et la vente des navires armés pour faire la traite des noirs (art. 5). La même réflexion est applicable aux amendes qui ne sont, après tout, que des confiscations *pécuniaires*. Si le législateur les élève à un taux tellement exorbitant qu'elles doivent absorber les facultés de la plu-part des condamnés (V. Loi du 9 sept. 1835, art. 1), il élude la prohibition de la Charte; il faudrait même géné-raliser cette idée, et prendre des mesures pour assurer à la famille des secours, toutes les fois que l'amende se trouverait égaler la fortune actuelle du coupable. La chose n'est pas

(1) Le Code pénal avait cherché à adoucir cet inconvénient en obligeant l'état à restituer aux descendans la moitié de leur réserve légale, et à fournir des alimens à qui de droit (art. 38). Le roi était d'ailleurs autorisé à disposer des biens au profit des ascen-dans, des descendans ou du conjoint du condamné (art. 39).

sans difficulté, parce qu'il faut empêcher que cette resti tion indirecte ne détruise l'effet de la peine ; mais il certainement désastreux de voir un individu privé de nécessaire par une amende, quand elle effleure à peine superflu de tel autre, et ne frappe nullement sa famille. moins devrait-on libérer de toutes poursuites les héritie directs et l'époux commun en biens (V. Code civil art. 1424).

Le législateur doit éviter avec soin de faire revivre l confiscation sous un nom déguisé, par exemple le dro de *déshérence* établi par l'article 33 du Code civil, et vertu duquel l'Etat recueille les acquisitions faites par mort civilement depuis la mort civile encourue, est-autre chose qu'une véritable confiscation? N'y a-t-il pa là attribution au domaine de l'Etat des biens d'un con damné, suivant la définition du Code pénal (art. 37)? J pense, quant à moi, que le législateur n'en saurait étr quitte pour ressusciter une distinction de droit romain et déclarer le condamné incapable de transmettre se biens par un mode d'acquérir du droit civil, tout en lu laissant la faculté de les vendre, de les prêter, de le louer, etc. L'article 33 du Code civil me paraît don abrogé par la Charte aussi bien que les art. 37 à 39 d Code pénal.

ARTICLE LVIII. *Le roi a le droit de faire grâce et celui d commuer les peines.*

Le droit de grâce a été le texte d'une foule de décla mations plus ou moins sonores, qui toutes reposent sur une base fausse. Lorsque le roi était la personnification de la souveraineté, le pardon accordé à un délit, pouvait passer en quelque sorte pour l'oubli d'une injure person nelle. Mais dès que l'on considère un délit comme une

atteinte à la sûreté générale, « le pardon n'est plus un acte de clémence, c'est une prévarication réelle » (Bentham; Législ. pénale, IIIe part., ch. x). On a vanté le droit de grâce comme un remède à l'imperfection des lois; mais il est bien plus sûr de corriger directement la législation que de confier au pouvoir exécutif la faculté de la paralyser arbitrairement. « Faites de bonnes lois, et ne créez pas une baguette magique qui ait la puissance de les annuler. Si la peine est nécessaire, on ne doit pas la remettre; si elle n'est pas nécessaire, on ne doit pas la prononcer. » (Bentham, ibid.) (1). Le plus grave inconvénient du droit de grâce est de rendre les peines incertaines, en augmentant les chances de salut pour les coupables; il en a de particuliers dans l'ordre de choses qui nous régit : d'une part il nuit à l'indépendance des pouvoirs politiques, puisqu'il permet à la puissance exécutive d'anéantir les décisions de la puissance judiciaire; de l'autre, comme il s'étend aux délits de toute nature, par suite de la généralité de notre texte, on peut le faire servir à rendre illusoire la responsabilité ministérielle. « La Charte, dit M. Pinheiro-Ferreira (Observ. p. 123), ne déclare le roi irresponsable que parce qu'elle rejette sur les ministres la responsabilité de tous les actes, et le roi pourra accorder l'impunité à ceux qui n'auront été que les instrumens de ses volontés! » Il est vrai que les lettres de grâce doivent être revêtues, comme tous les actes du gouvernement, du contre-seing d'un ministre; mais c'est une garantie bien peu solide que celle qui oblige à mettre en accusation des ministres, pour avoir

(1) On accordait autrefois des lettres de *rémission* à celui qui commettait un homicide, en défendant sa propre vie. Il était plus court de décider en règle générale qu'il n'y a pas délit en pareil cas. V. Code pénal, art. 328.

fait grâce à leurs prédécesseurs, surtout lorsque rien n'empêche qu'on ne leur fasse grâce à leur tour.

Le droit de grâce, aboli par le Code pénal de 1791 (titre VIII, art. 13), fut rétabli par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (art. 87) en faveur du premier consul, qui devait entendre préalablement un conseil privé, composé du ministre de la justice, de deux autres ministres, de deux *sénateurs*, de deux conseillers d'État, *et de deux* membres du tribunal de cassation. Cette disposition, qu'aucune loi n'a formellement abrogée, est très conciliable avec la Charte, puisqu'elle n'altère pas le droit en lui-même, et règle seulement la forme de son exercice; on devrait donc l'observer (sauf à substituer deux pairs aux deux sénateurs), de même qu'on observe le décret du 6 juillet 1810 (art. 20) qui prescrit l'entérinement des lettres de grâce, par les cours royales, *en audience* solennelle; formalité assez inutile, car les cours *n'ont pas* la faculté d'adresser des réclamations au roi, à ce sujet, ni d'apporter des modifications à son ordonnance.

Le recours en grâce ne suspend pas l'exécution du jugement de condamnation; ainsi, il est prudent de le former en même temps que le pourvoi en cassation, afin qu'il puisse y être fait droit aussitôt que celui-ci sera rejeté. — La grâce obtenue ne porte que sur la *peine corporelle* ou pécuniaire prononcée par le jugement, elle n'entraîne pas remise des frais de la procédure, et ne cause aucun préjudice aux droits de la partie civile.... Si la peine est déjà subie partiellement, il n'y a lieu à faire aucune restitution au condamné, ni à l'indemniser. S'il commet un nouveau délit, il sera considéré comme étant en état de récidive. En un mot, la grâce n'annulle point la condamnation; elle empêche seulement de l'exécuter; encore ne produit-elle cet effet que pour l'avenir. Dès lors aussi elle n'est pas un obstacle à ce que le condamné

se pourvoie en *révision* de la sentence : il y a pour lui ıntage à l'obtenir, même après avoir été gracié.

La *commutation* de peine est une grâce partielle : il ıit presque inutile de la mentionner. Le roi ayant le ›it d'anéantir la peine dans sa totalité, peut, à plus te raison, la diminuer. Je dis la diminuer, car le bon ıs montre que le roi ne saurait *commuer* une peine plus ;ère en une peine plus grave. Bien plus, il ne peut subtuer à celle qu'a prononcée le juge, une peine évidem-ːnt inférieure, si elle n'est pas établie par la loi, qui ıle peut en créer de nouvelles. C'est encore à la loi ı'il faut s'attacher pour reconnaître laquelle de deux ːines est la plus légère, et conséquemment laquelle est sceptible d'être substituée à l'autre.

On vient de voir que la grâce, en détruisant l'effet prinpal de la condamnation, la laisse néanmoins subsister ›us plus d'un rapport. A plus forte raison le droit de râce ne renferme-t-il pas celui de paralyser les *poursuis*, de les suspendre quand elles sont commencées, et ı'arrêter le *jugement*. Tel était autrefois l'effet des lettres l'*abolition*. La faculté de libérer un coupable d'un châtiment également infligé par le pouvoir judiciaire est déjà une ıomalie assez grave ; il faut éviter de l'étendre. Le législateur seul, selon moi, peut anéantir les poursuites et les condamnations ; effacer tout *souvenir* du délit, comme s'il n'avait jamais existé, en un mot, accorder une *amnistie* (1). Le pouvoir exécutif doit attendre, pour exercer son droit de grâce, qu'il y ait une peine prononcée. Mais dans la pratique, il a rarement daigné se renfermer dans les

(1) La différence entre les effets de la grâce et de l'amnistie est nettement exposée dans un arrêt de la cour de cassation, du 11 juin 1825.— L'amnistie comprend souvent des *grâces*, parce qu'on la publie en général à l'occasion de tout une classe de délits parmi lesquels il s'en trouve qui sont déjà jugés.

limites que lui trace la Charte. Il serait trop long d'énumérer toutes les amnisties accordées par ordonnances : on les trouvera dans les auteurs de droit criminel. Une seule a été l'ouvrage d'une loi (12 janvier 1816). Encore fut-il dit à la chambre des pairs, que sa communication au corps législatif était l'effet d'une *bonté toute gratuite* (*V. Moniteur* du 18 janvier 1816). — L'amnistie peut être générale, ou avec des exceptions ; conditionnelle ou sans réserves. Ordinairement on la restreint, et avec raison, aux poursuites criminelles, en laissant aux tiers leurs actions en indemnité.

ARTICLE LIX. *Le code civil et les lois actuellement existantes qui ne sont pas contraires à la présente Charte, restent en vigueur, jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé.*

Lorsque la constitution d'un état se renouvelle, que les pouvoirs politiques reçoivent une distribution différente et sont confiés à d'autres mains, les citoyens cessent d'être obligés par les actes des pouvoirs antérieurs ; leurs droits et leurs devoirs sont désormais tracés par le législateur nouveau, dans les formes prescrites par la nouvelle constitution. Dès lors, les actes qui portaient le nom de lois, perdent leur force obligatoire, si une clause spéciale ne vient la leur rendre. Ainsi, toutes les lois qui ont précédé la Charte, n'étant pas émanées des autorités qu'elle établit, devaient tomber devant elle, si l'article 59 ne leur avait donné une nouvelle vie. Celles qui sont inconciliables avec la Charte elle-même sont naturellement exceptées, car il impliquerait contradiction de changer une loi et de la déclarer ensuite maintenue. Mais quelles lois sont *contraires* à la Charte ? A quel caractère les reconnaître ? L'article 59 n'est d'aucun secours pour résoudre cette grave difficulté. J'ai montré ailleurs com-

bien sont inutiles les formules d'abrogation qui ne désignent pas nominativement la loi abrogée (V. p. 125). A la vérité une pareille indication était trop longue pour entrer dans la Charte; aussi, a-t-on laissé au législateur lui-même le soin de la donner (article 69 10°). Mais il était facile de déterminer une époque au delà de laquelle toutes les lois anciennes seraient abrogées. Tel qu'il est, l'article 59 n'empêche point les juges ni les administrateurs d'aller fouiller dans l'arsenal des ordonnances royales, dussent-ils remonter jusqu'à François Ier, pour remettre à exécution des dispositions ignorées de tous les citoyens. On sent tout ce que cette faculté a de menaçant pour la sécurité publique, et en même temps quel désordre elle jette dans la législation, composée d'actes rendus par des gouvernemens de natures si diverses, et sous l'empire d'idées plus ou moins antipathiques avec celles qui doivent nous régir. Il serait indispensable, selon moi, d'annuler tout ce qui est antérieur au 4 août 1789, comme appartenant à un ordre de choses entièrement détruit. On interdirait par là de citer aucun acte étranger au Bulletin des lois. A l'égard des lois postérieures, il faudrait abroger *expressément* toutes celles qui ne sont plus en vigueur, ou bien, ce qui serait peut-être plus simple, faire une énumération rigoureusement limitative de toutes celles qui doivent être exécutées, et en ordonner une nouvelle publication.

Il est souvent malaisé de déterminer si un acte antérieur à la Charte doit être assimilé aux *lois* ou aux *ordonnances*. Et d'abord, pour commencer par l'ancien régime, les *ordonnances* des rois de France, enregistrées par les parlemens, doivent être rangées parmi les lois, puisque le pouvoir législatif s'exerçait alors dans cette forme. Ce serait donc un véritable abus de mots que de prétendre réformer celles qui sont encore en vigueur au-

jourd'hui par de simples ordonnances du roi. A l'égard de la législation qui a suivi 1789, elle se compose d'actes de trois natures différentes : de constitutions, de lois proprement dites, et d'arrêtés ou décrets émanés du pouvoir exécutif. — Les *constitutions* ont perdu leur caractère de lois fondamentales, caractère qui appartient exclusivement aujourd'hui aux dispositions de la Charte; mais elles doivent au moins être assimilées aux *lois ordinaires* (1) : en effet, celles-ci ne font le plus souvent que développer la constitution sous l'empire de laquelle elles ont été faites (2). Quelle contradiction n'y aurait-il pas à accorder force obligatoire aux conséquences et à la refuser aux principes? La question suivante est plus difficile. Lorsqu'une constitution est contraire à une loi rendue sous son empire, faut-il regarder cette loi *comme nulle*? Non, s'il s'agit de la constitution de l'an VIII, parce que le recours au sénat, pour cause d'inconstitutionnalité, ne pouvait être dirigé contre les décrets du corps législatif que dans les dix jours de leur émission (D. const. art. 37). Il en est autrement des constitutions antérieures qui n'établissaient pas d'autorité chargée d'annuler les actes inconstitutionnels, dans un certain délai. — Les *sénatus-consultes organiques* sont tout-à-fait illégaux dans leur principe, puisque la constitution de l'an VIII ne *déléguait* nullement au sénat *conservateur* le droit de la modifier, ni même celui de régler *tout ce qui n'avait pas été prévu par elle, ou ce qui était nécessaire à sa marche* (Sénat.-cons.

(1) On a reconnu, sous la restauration, la vérité de cette proposition à propos des articles 75 et 80 de la constit. de l'an VIII; mais on l'a méconnue dans beaucoup d'autres points, où le gouvernement ne se trouvait pas, il est vrai, intéressé au même degré (V. p. 352, 376, 406).

(2) Quelquefois elles s'y réfèrent expressément; dans ce cas ma proposition est évidente. V. Code d'instr. crim., art. 615.

n 16 therm. an x, article 54). Cependant ils ont, en fait, té considérés comme ayant force de constitutions, et les otes émis par les citoyens en faveur du consulat à vie et le l'hérédité de la dignité impériale, les ont, jusqu'à un ertain point, sanctionnés : il faut donc bien les ranger armi les lois *actuellement existantes.*

On a voulu, sous la restauration, introduire une distinction singulière entre les *lois* rendues depuis 1789 jusqu'en 1800. Les assemblées législatives de cette époque, ayant, disait-on, fait une confusion continuelle du pouvoir exécutif, il y a lieu de distinguer ceux de leurs actes qui sont purement *administratifs.* Le titre de loi que portent ces actes ne change rien à leur nature : conséquemment une simple ordonnance suffit pour y déroger (1). Rien n'est selon moi plus arbitraire et plus erroné. Les diverses constitutions qui nous ont régis n'ont jamais déterminé le caractère des lois par la nature des objets réglés, mais par la forme extérieure et la combinaison des pouvoirs politiques. Ainsi la loi a été successivement la volonté du corps législatif lui seul, ou du corps législatif et du pouvoir exécutif réunis. Qui oserait dire aujourd'hui qu'une résolution du roi et des deux chambres peut être modifiée plus tard par le roi seul, dans tous les points qu'il plaira aux ministres de déclarer purement réglementaires? Que si une loi donnée empiète sur les attributions du pouvoir exécutif, en ce sens qu'elle est contraire à la constitution en vigueur lorsqu'elle était faite, on retombe dans la question que j'ai résolue tout à l'heure (p. 410). Quant à la confusion des pouvoirs, telle qu'elle a existé

(1) V. arrêt de la cour de Nancy, du 26 juillet 1827 (Journal des avoués, t. 83, p. 198). On y applique la distinction, même aux lois de l'empire, dont le chef, y est-il dit, *se plaisait*... à introduire dans les lois de véritables décrets ou dispositions purement réglementaires.

sous la monarchie et sous la convention, c'est une injustice vicieuse en théorie, mais qui était légale à ces différentes époques.

Une prétention inverse a été élevée: on a voulu annuler aux *lois* tous les *décrets* impériaux, auxquels il faut joindre, pour être conséquent, tous les *arrêtés* consulaires, rendus sous l'empire de la même constitution. A l'égard des arrêtés du directoire exécutif et des ordonnances du roi rendues depuis 1814, on reconnaît volontiers que ce n'est pas des lois; cependant sous la constitution de l'an VIII, comme sous la Charte, le gouvernement avait seulement le droit de faire *les règlemens nécessaires pour assurer l'exécution des lois* (article 44). Le motif que l'on donne pour faire prévaloir, en cas d'opposition, ces règlemens sur les lois mêmes dont ils devaient assurer l'exécution, c'est qu'il existait à cette époque un sénat conservateur *chargé de* maintenir ou d'annuler tous les *actes* qui lui étaient déférés comme *inconstitutionnels* par le tribunat ou par le *gouvernement* (D. const. art. 21). D'où l'on conclut sans doute que tous les réglemens qui n'ont pas été annulés par le sénat, doivent être présumés *constitutionnels* et qu'on ne peut plus aujourd'hui alléguer le contraire. Je réponds que la constitution de l'an VIII n'établissait de présomption semblable qu'en faveur des décrets *du corps* législatif: leur promulgation au bout de dix jours empêchait désormais le recours pour cause d'inconstitutionnalité. Cette espèce de prescription n'était pas applicable aux réglemens. Aujourd'hui le sénat dont l'existence pouvait autoriser, jusqu'à un certain point, une exécution provisoire, est supprimé; le tribunat l'a été dès 1807; on ne peut donc plus renvoyer les citoyens à se pourvoir par voie de pétition auprès du gouvernement *pour qu'il* défère au sénat conservateur tel ou tel décret impérial. Dès lors il faut bien repousser tous les réglemens consu-

laires ou impériaux qui, au lieu d'assurer l'exécution des lois, violent leurs dispositions. L'anéantissement des décrets impériaux, objecte-t-on encore, laisserait dans la législation de vastes lacunes, jetterait la perturbation dans plusieurs branches de l'administration. Cette objection, tout-à-fait étrangère à la discussion de droit, repose sur une assertion fort exagérée aux yeux de ceux qui savent que les lois de nos assemblées législatives, depuis 1789, forment, en y joignant plusieurs des codes et des lois de l'empire, un corps de législation à peu près complet. D'ailleurs, et ceci est décisif, on ne se refuse pas à exécuter les décrets qui statuent sur des matières non prévues par les lois : la question est de savoir si, étant donnés une loi et un décret postérieur qui la modifie, il faut appliquer la loi ou le décret : quelle que soit la solution, il n'y a point de lacune possible; il faut toutefois excepter les décrets qui créent des pénalités nouvelles, et ne sont illégaux qu'à cause de cette seule circonstance que ce sont des décrets (Code pénal, articles 1 et 3). Mais leur suppression ne saurait mettre le désordre dans l'administration. Elle serait plutôt un motif de sécurité pour les citoyens. S'il y a quelques décrets en matière civile, dont l'anéantissement pourrait nuire aux intérêts privés, par exemple, ceux qui autorisent à immobiliser des rentes, contrairement à l'article 529 du Code civil; la faute en est aux gouvernemens qui les ont fait exécuter (1) pendant vingt ans, au lieu de recourir au moyen si simple de les faire sanctionner en masse par le pouvoir législatif. — Au moins cette mesure consoliderait-elle irrévocablement toute cette partie de la législation; car par une contradic-

(1) Il y a eu cependant des réclamations à toutes les époques, même sous l'empire, comme le témoigne le sénatus-consulte de déchéance du 2 avril 1814.

tion monstrueuse, le gouvernement, tout en reconnaissant dans les décrets la force obligatoire nécessaire pour abroger des lois, n'a jamais fait difficulté de les modifier par de simples ordonnances. Et cependant que répondre au dilemme suivant: Ou le décret n'a pas force de loi et dans ce cas, il faut exécuter la loi qu'il *prétendait* modifier: ou le décret a force de loi, et alors, il reste en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé? La cour de cassation, sur la composition de laquelle le gouvernement influe, précisément depuis la constitution de l'an VIII, a consacré ce système à diverses reprises en appelant à son secours l'ingénieuse distinction entre les *dispositions* législatives et administratives, qui n'est pas en effet plus déraisonnable lorsqu'on l'applique aux décrets *que* lorsqu'on l'applique aux lois (V. p. 411) (1).

Outre ses décrets, l'empire nous a légué *des avis* du conseil d'état, qui ont pour objet l'*interprétation de diverses lois*. Pour conférer au conseil d'état le droit d'interpréter les lois, attribution essentiellement inhérente au pouvoir législatif, il avait suffi d'insérer dans le règlement du 5 nivose, an VIII, un article ainsi conçu: « Le conseil d'Etat développe le sens des lois, sur le renvoi qui lui est fait par les consuls des questions qui leur ont été présentées. » Ces développemens, intitulés *avis*, étaient ordinairement revêtus de l'approbation du gou-

(1) Cette distinction appartient à la jurisprudence et non au gouvernement. Entre autres preuves, je citerai l'ordonnance intitulée décret, du 26 avril 1814, qui supprime les cours prévôtales et tribunaux des douanes. Ce n'est certes pas là une matière purement réglementaire. D'ailleurs le préambule contient ce passage remarquable: « Prenant en considération... que ces cours et tribunaux peuvent être supprimés sans l'intervention de la puissance législative, puisqu'ils n'ont été établis *que par un simple décret* du 18 octobre 1810... » On ne peut mieux préciser la différence de la loi au décret.

vernement, d'où on concluait qu'il fallait les assimiler aux actes du gouvernement lui-même (1). Dès lors la question de savoir s'ils sont obligatoires pour les tribunaux rentre dans la question des décrets impériaux.

Dans quelle classe ranger les actes des gouvernemens *provisoires* qui ont existé à diverses époques, par exemple en 1814, en 1815, en 1830? Ils ont dû être obligatoires tant qu'a duré l'autorité dont ils émanaient, et cesser de l'être aussitôt qu'un gouvernement définitif a succédé au provisoire. Dans aucun cas on ne doit les assimiler aux actes du pouvoir législatif; car je ne comprends pas qu'une autorité née des circonstances et essentiellement irrégulière dans son origine, puisse prétendre lier *définitivement* le pays. On prend des mesures provisoires afin de pourvoir à la sûreté publique; on ne fait pas des lois provisoires. Peu importe, au surplus, quelle qualification ces gouvernemens se sont donnée à eux-mêmes: j'appelle provisoires tous ceux qui, depuis 1789, n'ont pas été établis en vertu d'une constitution. Ainsi, les ordonnances rendues par Louis XVIII antérieurement au 4 juin 1814, date de la Charte, sont loin d'avoir force de lois, comme l'ont dit quelques personnes qui les supposent l'ouvrage d'un prétendu pouvoir constituant. Il en est de même des décrets de Napoléon, depuis le 9 mars 1815 jusqu'au 22 avril, date de l'acte additionnel.

La dernière phrase de l'article 59 applique spécialement à la législation antérieure à la Charte le principe qu'une loi seule peut déroger à une loi et à plus forte raison l'abroger complétement. Je m'abstiens de répéter à ce sujet des principes déjà posés (V. p. 123). Je me bornerai à signaler un abus qui tend à les violer indirectement. On a publié sous la restauration des éditions offi-

(1) V. M. Merlin, Répert., mot Divorce, sect. IV, § 10.

cielles de lois antérieurement promulguées (1), sous le prétexte d'y supprimer les dénominations et les expressions qui ne se trouvaient plus en harmonie avec le principe du gouvernement (V. la rubrique de l'ordonn. du 17 juillet 1816). Les codes, c'est-à-dire, les lois qui traitent méthodiquement un ensemble de matières, étant journellement cités dans les jugemens et dans les plaidoyers, ont subi l'honneur d'être édités ou plutôt mutilés officiellement. Les éditeurs ne se sont pas contentés de substituer aux expressions impériales des expressions royales; ils ont défiguré le sens de phrases entières; quelquefois ils ont ajouté ou retranché. Ainsi dans les articles 980 et 2098 du Code civil, on a écrit: *sujets du roi* pour *français*; trésor *royal* pour trésor *public*. Dans le Code de procédure civile, on a fort mal à propos substitué *cours royales* à *tribunaux d'appel* dans la rubrique du livre troisième; bévue que l'éditeur aurait facilement évitée, s'il s'était rappelé qu'il existait déjà des *cours* d'appel, lors de la confection de ce Code. On a inséré dans l'article 713 les avocats généraux et les substituts de procureurs généraux qui n'y ont que faire. L'article 630 du Code d'instruction criminelle a souffert un retranchement que je crois mal motivé (2). De tout ceci je conclus qu'on ne doit publier de *nouvelles* éditions officielles qu'avec l'autorisation du pouvoir législatif, comme on l'a fait en 1807 pour le Code civil, et en 1832 pour les Codes criminels, en vertu de l'article 104 de la loi du 28 avril 1832; mais cette ex-

(1) Sous l'empire on a eu recours au corps législatif pour modifier le Code civil. La loi du 5 sept. 1807 (V. Moniteur du 4 et celui du 15 août) a supprimé le 3e paragraphe de l'art. 17, et ajouté le 3e de l'art 896. Elle a substitué aux mots *nation*, *gouvernement*, *vaisseaux de l'État*, *territoire national*, les mots *état*, *empereur*, *vaisseaux de l'empereur*, *territoire français*, etc.

(2) V. d'autres exemples, p. 210, 342.

érience même prouve suffisamment (V. p. 386, 395) ue l'autorisation peut être outrepassée ; il faudrait donc a outre qu'une commission prise dans les deux chambres it chargée de vérifier si l'éditeur s'est borné à opérer les odifications spécifiées par la loi. Jusque-là, je crois que s tribunaux doivent considérer comme non avenues les térations dans le genre de celles que j'ai signalées. — A égard des modifications que le texte de la Charte a su es, voyez p. 213, 309, et art. 68, 69.

DROITS PARTICULIERS GARANTIS PAR L'ÉTAT.

Les rédacteurs de la Charte, après avoir terminé ce qui concerne le droit public des Français et les attributions des pouvoirs politiques, règlent l'exercice de divers droits privés, mais seulement dans les articles 60, 61 et 62. Ils s'occupent ensuite de la légion d'honneur (art. 63); des colonies (art. 64); de l'exécution de la Charte (art. 65 et 66); des couleurs nationales (art. 67). Les cinq derniers articles auraient donc été mieux placés sous la rubrique des dispositions particulières. En revanche l'ordre logique des idées aurait exigé que les articles 6, 8, 9 et 10 fussent transportés ici, puisqu'ils consacrent seulement des droits privés.

Article lx. *Les militaires en activité de service, les officiers et soldats en retraite, les veuves, les officiers et soldats pensionnés, conserveront leurs grades, honneurs et pensions.*

La restauration succédant à un régime militaire dont elle proclamait assez hautement l'illégalité, avait besoin de rassurer les intérêts de l'armée, que ses prétentions étaient de nature à alarmer. On s'explique ainsi pourquoi la Charte de 1814 promettait expressément de conserver les grades et pensions militaires, tout en gardant le silence sur les fonctions et les pensions civiles. En 1830, personne ne songeait à enlever aux soldats de la grande armée la récompense de leurs services; réciproquement on s'accordait à reconnaître que le gouvernement de la restau-

ration avait grossi outre mesure le chiffre des pensions militaires, au profit des Vendéens et des émigrés. Il fallait donc supprimer l'article 60, comme tout aussi superflu que l'article 10; du reste la circonstance qu'il est resté intact, n'autorise nullement à changer sa date et à la transporter au 7 août 1830, puisqu'il n'a pas été décrété de nouveau (V. p. 31). Alors même qu'on verrait dans la déclaration du 7 août une rénovation complète de la Charte de 1814, jusque dans les points qu'elle n'a pas touchés, on ne saurait tirer de l'article 60 une consécration définitive de toutes les pensions existantes au mois d'août 1830, sans distinction. Il confirme les pensions des *officiers* et des *soldats;* or, la qualité d'officier ou de soldat appartient seulement aux citoyens inscrits légalement sur les contrôles de l'armée française, par suite d'un engagement volontaire ou d'un appel fait suivant les formes établies sous les divers gouvernemens. Pourquoi hésiterait-on à annuler une pension accordée par erreur ou par prévarication à un individu qui n'a jamais servi dans les armées nationales? La Charte a-t-elle voulu consacrer des droits usurpés? Si on le décide ainsi, il faut, pour être conséquent, aller jusqu'à dire que les militaires en activité de service, lors de la promulgation de la Charte, doivent conserver leur grade irrévocablement, lors même qu'ils viendraient à en encourir plus tard la déchéance aux termes des lois existantes. — Le chiffre des pensions militaires, dans le budget de 1836, se monte à 44,086,000 francs. Il était bien plus élevé au commencement de la restauration et diminuera sans doute encore, jusqu'à ce qu'il se trouve réduit au niveau qu'il doit garder dans le cours ordinaire des choses. Les pensions civiles ne sont pas comprises dans l'article 60; elles ne le sont pas non plus dans l'article 61 : car si l'on avait considéré les citoyens pensionnés comme des créanciers de l'État, à quel

bon faire une mention spéciale des pensions militaires? Le législateur reste donc libre de toucher aux pensions civiles pour le passé (1), aussi bien que de régler les unes et les autres pour l'avenir (2).

ARTICLE LXI. *La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable.*

Dans le langage du droit civil, on nomme créancier et débiteur deux individus dont l'un a contracté envers l'autre l'obligation de donner ou de faire quelque chose. Dans le langage ordinaire, on réserve presque exclusivement ces expressions au cas où l'obligation a pour objet une somme d'argent provenant d'un emprunt; et il est assez vraisemblable que les rédacteurs de la Charte entendaient seulement par *dette publique* celle que l'Etat a contractée par suite des prêts nombreux qui lui ont été faits. Cependant l'Etat a des biens meubles et immeubles; lorsqu'il les vend ou qu'il les loue, il contracte des obligations qui ne sont point *pécuniaires*; il peut d'un autre côté se trouver débiteur d'une somme d'argent par suite d'un achat, d'un marché autre qu'un *emprunt*. L'article 61 est applicable également aux diverses hypothèses que je viens d'indiquer; mais il ne l'est pas aux obligations contractées à titre gratuit, puisqu'une disposition spéciale a été consacrée aux pensions (V. l'article précédent).

L'Etat a trois moyens de faire face à des besoins imprévus : accumuler long-temps d'avance de l'argent dans ses coffres, accroître les impôts, emprunter. En supposant qu'il y ait des gouvernemens capables de faire de

(1) V. pour les pensions de la pairie l'art. 23, § dernier.
(2) V. la loi du 11 avril 1831, sur les pensions de l'armée de terre, et celle du 18 avril de la même année, sur les pensions de l'armée de mer.

fortes épargne , il vaut mieux laisser l'argent entre les mains des citoyens, que de l'en tirer uniquement pour l'entasser dans la prévoyance d'une crise qui n'arrivera peut-être jamais. L'accroissement d'impôt fait peser toute la charge sur le présent, et peut devenir l'origine de soulèvemens plus ou moins dangereux. L'emprunt au contraire met sur-le-champ à la disposition du gouvernement la totalité des ressources dont il a besoin, sans l'exposer à des plaintes actuelles. En outre, comme il se contracte presque toujours sous la forme d'une *constitution de rente*, c'est-à-dire, que le prêteur s'interdit d'exiger son remboursement pourvu qu'on lui paye annuellement une certaine somme, il en résulte que la charge est répartie sur un grand nombre d'années et devient beaucoup moins sensible pour les contribuables. Le premier de ces deux avantages, qui fait de l'emprunt un levier d'une puissance inappréciable, suffit pour en démontrer l'excellence lorsqu'il est nécessaire; mais que l'abus est ici proche de l'usage ! Un gouvernement qui se voit réduit à l'alternative de diminuer ses dépenses ou d'emprunter, se laisse bien facilement aller au dernier parti. D'emprunts en emprunts la dette grossit outre mesure ; on finit par se trouver dans l'impossibilité de payer et l'on fait banqueroute. Le XVIII^e^ siècle en a vu trois en France, et pourtant le chiffre de la dette est de nouveau dans une période ascendante, de même que dans la plupart des états européens, tandis que les Etats-Unis se sont complétement affranchis de la leur. — Voici le abl eau des intérêts de la dette publique d'après le budget de 1836 :

Rentes à 5 pour 100	147,253,434 fr.
Rentes à 4 1/2 pour 100	1,026,600
Rentes 4 pour 100	8,176,150
A reporter.	156,456,184 fr.

Report	156,456,184
Rentes 3 pour 100	34,503,558
Emprunts pour ponts et canaux (avec leur amortissement.)	10,108,000
Capitaux de cautionnemens	9,000,000
Dette flottante	14,500,000
Dette viagère	4,925,000
Total	229,492,742

On pourrait croire, d'après l'inspection de ce tableau, que les créanciers de l'Etat n'ont jamais exigé de lui un intérêt plus fort que le vingtième du capital, ou *5 pour 100*: ce serait le cas de se récrier, comme on le fait quelquefois, sur leur patriotisme; mais on se tromperait fort. L'Etat a bien rarement perçu la totalité des capitaux dont il s'est reconnu débiteur; par exemple, *la loi du 25 mars* 1817, art. 127, a autorisé un emprunt de trente millions de rentes qui a été conclu au prix de 53 fr. 85 cent. pour 5 fr. de rentes; cela signifie que pour chaque somme de 100 fr. dont l'Etat s'est reconnu débiteur, et dont il s'est engagé à payer un intérêt de 5 fr., il n'a réellement reçu que 53 fr. 85 cent. Ainsi les créanciers ont placé leur argent à dix pour cent environ, et, qui plus est, ont doublé immédiatement leur capital. En effet, si l'on voulait les rembourser, il faudrait leur payer 100 fr. au lieu des 53 fr. 85 cent. qu'ils ont comptés. Les autres emprunts ont été conclus à un taux moins défavorable; un seul, je crois, l'a été *au pair*: on l'a appelé *national*.

Les rentes 4 ½ pour cent proviennent d'une réduction consentie par un certain nombre de créanciers qui craignaient le remboursement, et voulaient profiter de la garantie que leur offrait pendant dix ans la loi du 27 avril 1825. — Les rentes 4 pour 100 doivent leur origine à un emprunt autorisé à ce taux par une loi du 19 juin 1828.

—Les rentes 3 pour 100 ont, en grande partie, été créées par la loi du 27 avril 1825, qui affecta un capital d'un milliard à l'indemnité des anciens possesseurs de biens confisqués durant la révolution. Les autres sont le produit d'une conversion consentie par des porteurs de rentes 5 pour 100 pour obtenir une augmentation d'un tiers sur leur capital. Comme on leur paye l'intérêt de cette augmentation, le bénéfice de l'opération a été seulement en réalité d'un pour cent, et le remboursement du capital est devenu d'un tiers plus difficile. — La dette *viagère* se compose de rentes viagères créées sous le ministère Necker, et qui diffèrent des pensions en ce qu'elles ont été constituées à titre onéreux et qu'elles sont transmissibles. Depuis Necker, on n'a fait que des emprunts *perpétuels*. On pourrait en faire à terme fixe; mais les premiers, bien que leur taux soit en général plus onéreux, offrent l'avantage de laisser l'Etat maître de choisir l'époque la plus convenable pour le remboursement. Du reste, le trésor public fait tous les ans, pour des sommes dont la limite est fixée par le budget (1), des emprunts à courte échéance destinés à subvenir aux différens services publics, lorsque les contributions ne sont pas encore rentrées. Ces emprunts se font au moyen de *bons royaux* dont les intérêts constituent la dette *flottante*.

La dette perpétuelle se nomme dans l'usage *tiers consolidé*, parce que son noyau a été formé du tiers de la dette existante en l'an VI. La loi du 9 vendémiaire de la même année avait ordonné que les deux autres tiers fussent remboursés au moyen de bons au porteur échangeables en biens nationaux. Elle est inscrite sur un *grand livre* créé

(1) Le budget des recettes de 1836 (art. 13) fixe le maximum des bons royaux en circulation à 250 millions; mais il permet de l'élever par des ordonnances qui devront être soumises à la sanction législative à l'ouverture de la session suivante.

sur un rapport de Cambon, du 15 août 1793. Chaque portion est inscrite sous le nom de son propriétaire jusqu'à ce qu'il en dispose par un *transfert*, pour lequel l'entremise des agens de change est nécessaire. Les agens de change font entre eux les négociations dont ils sont chargés, dans le parquet de la *Bourse*. Lorsqu'un effet public est vendu à un prix différent du dernier prix connu, ils indiquent le nouveau prix à un crieur qui l'annonce sur-le-champ au public. La réunion des prix publiés pendant la tenue de la bourse s'imprime, et constitue le *cours* officiel du jour. Les négociations réelles forment la minime partie des opérations de la Bourse. Toutes les autres sont des spéculations sur la hausse ou sur la baisse des effets publics, qui se font à l'occasion de marchés fictifs où le vendeur vend ce qu'il n'a pas et l'autre achète ce qu'il n'a pas l'intention d'acquérir. Les engagemens réciproques sont destinés à se résoudre en des *différences* payables au terme convenu. Par exemple, pour jouer à la *hausse*, on achète des rentes au cours du jour en convenant de payer seulement à la *fin* du mois *courant* ou du mois prochain. Si le cours de la rente hausse à cette époque, on gagnera toute la différence avec le cours auquel on a acheté; en sens inverse, pour jouer à la *baisse*, on vend des rentes au cours du jour, livrables et payables à la fin du mois; si la baisse a lieu, on gagne la différence des deux cours. Du reste, dans l'un comme dans l'autre cas, on ne fait pas livraison des effets vendus, et l'on se borne à payer la différence à celui qui a gagné. Il n'y a donc là qu'un véritable jeu, dangereux à cause de la facilité qu'il donne de risquer des sommes considérables, et parce qu'il arrive quelquefois que le vendeur fictif est sommé tout-à-coup de tenir ses engagemens, ce qui le contraint à se procurer autant de rentes réelles qu'il a promis d'en livrer. Ainsi les *dettes* publiques ont le triple inconvénient d'obérer les Etats qui les

contractent, d'épuiser les contribuables pour nourrir des oisifs qui seraient obligés d'exploiter leurs capitaux ou de les faire exploiter par d'autres particuliers ; et de fournir par l'agiotage un aliment toujours renaissant à la fureur du jeu. — Beaucoup de personnes considèrent la hausse des fonds publics comme un indice certain de la prospérité et de la satisfaction générales : c'est tout simplement une preuve que les rentiers croient le gouvernement assez fort pour faire rentrer les contributions nécessaires au paiement des intérêts, et le supposent encore assez riche pour ne pas recourir à la banqueroute.

Les rentes sur l'Etat sont insaisissables et dispensées de l'impôt. Ce second privilége est la conséquence à peu près inévitable de l'engagement contracté avec les rentiers : après leur avoir promis cinq, leur payer seulement quatre, même sous prétexte d'impôt, serait une banqueroute partielle, d'autant plus que la valeur vénale de leur titre diminuerait presque d'un cinquième. D'ailleurs les prêteurs à venir auraient soin, ou de stipuler une garantie contre toute déduction analogue, ou d'exiger un intérêt plus élevé. Cependant n'est-il pas scandaleux de voir un individu, possesseur de 100,000 fr. inscrits sur le grand livre, ne contribuer aux charges publiques qu'à raison tout au plus de son loyer, tandis que le propriétaire d'un arpent de terre se voit enlever le cinquième ou le sixième de son produit? Il y aurait peut-être un moyen de conciliation : ce serait d'obliger le rentier à prouver qu'il paie, pour des contributions autres que la foncière, une somme égale au sixième de sa rente, plus ou moins, et de lui retenir la différence dans le cas où il paierait une somme inférieure.

Les engagemens pris par l'Etat envers ses créanciers sont inviolables. Mais à quel signe reconnaîtra-t-on que l'Etat est *engagé* ? Le roi, qui peut obliger la nation sous un certain rapport, en déclarant la guerre ou en faisant la

paix, en concluant des traités d'alliance ou de commerce, peut-il l'obliger en contractant des emprunts ? Non, parce que la concession du droit de paix et de guerre au pouvoir exécutif est une anomalie qu'il faut renfermer dans les bornes tracées par la constitution : donc le législateur seul peut prendre des engagemens pécuniaires au nom de l'Etat, et leur imprimer le caractère d'inviolabilité qu'il est tenu plus tard de respecter lui-même. Je suis arrivé déjà à la même conséquence en partant d'un autre principe (V. p. 289). Si l'on était tenté de contester cette double démonstration, au moins faudrait-il appliquer l'article 35 de l'acte additionnel ainsi conçu : « Aucun emprunt ne peut avoir lieu, aucune inscription de créance au grand livre de la dette publique ne peut être faite qu'en vertu d'une loi. » — La dette étant une charge fort lourde, puisque le service des intérêts absorbe tous les ans bien plus de deux cent millions, il importe d'examiner quels moyens l'Etat peut avoir de s'en *libérer*. Le moyen le plus direct est le *remboursement* du capital que le créancier s'est interdit d'exiger, mais qu'on est toujours libre d'effectuer même *malgré lui*, à moins d'une clause spéciale. Le remboursement total et immédiat de plusieurs milliards est évidemment chose impossible ; mais rien ne s'oppose non plus à ce qu'on y procède partiellement et successivement, puisque les rentes ne sont pas constituées sur une seule tête.

Un autre moyen, qu'on est convenu de nommer l'*amortissement*, consiste à racheter les rentes au profit de l'Etat qui en est débiteur. Un marché perpétuel étant ouvert à la Bourse pour les effets publics, rien de plus facile que d'employer annuellement une somme plus ou moins considérable au rachat de la dette ; mais cette opération est limitée par la nature des choses dans deux circonstances : lorsque le cours des rentes est au dessus du pair, puisqu'alors il

st plus simple de rembourser le capital (1), et lorsque s rentiers refusent de vendre, auquel cas on peut ecourir aussi au remboursement. On a calculé que la dette eut être amortie en trente-six ans, si l'on y consacre annuellement une somme égale au centième du capital, et rossie successivement de tous les intérêts des rentes rachetées. La caisse d'amortissement a été formée d'après ce alcul : elle perçoit aujourd'hui une dotation annuelle de 4,616,413 fr., et l'Etat lui paye, en outre, les intérêts des entes qu'elle a rachetées jusqu'à ce jour, excepté de celles ui ont été annulées par les lois. Ainsi les contribuables ne retirent aucun soulagement de l'amortissement, tant u'il n'a pas été effectué dans sa totalité. Il en serait autrement, si l'on se bornait à consacrer annuellement au rachat le centième du capital, en annulant au fur et à mesure es rentes rachetées ; mais l'extinction exigerait un intervalle de cent ans au lieu de trente-six.—L'amortissement n'est pas le résultat d'une clause du contrat qui lie l'Etat avec ses créanciers (2) ; en effet, comme ce contrat est une constitution de rente, il interdit essentiellement au prêteur d'exiger son remboursement (Code civil, art. 1909). Si l'Etat juge convenable d'accroître le sacrifice qu'entraîne pour lui l'acquittement des intérêts, dans le but d'atténuer ou d'annihiler ce sacrifice, c'est là une mesure qui ne regarde que lui : le législateur est donc maître de supprimer la dotation de l'amortissement, en tout ou en partie. Mais cette mesure serait-elle avantageuse ? — Les parti-

(1) D'après cela on peut définir l'amortissement un remboursement volontairement accepté au dessous du pair.

(2) Cela est incontestable pour tous les créanciers antérieurs à la loi du 28 avril 1816, qui a créé la caisse d'amortissement; car ils ne peuvent prétendre qu'il ont été déterminés à prêter par la promesse que l'Etat aurait faite d'effectuer le remboursement ou le rachat de l'emprunt avant une certaine époque, ce qui, en réalité, aurait diminué les chances de banqueroute.

sans d'une suppression définitive telle qu'elle a eu lieu
Angleterre sont amenés à prétendre qu'une dette publi
que est utile à l'Etat. Je ne saurais admettre cette asserti
l'arithmétique des peuples est la même que celle des par
culiers, et l'axiome, qui paie ses dettes s'enrichit, est vra
pour les uns comme pour les autres. Et sans parler de
inconvéniens si graves que j'ai signalés plus haut (p. 425),
quel développement ne recevraient pas l'instruction et les
travaux publics si l'on pouvait rayer deux cent cinquante
millions du budget? L'amortissement doit donc être main
tenu en principe ; mais en s'abstenant rigoureusement de
le mettre en pratique toutes les fois que les recettes se
trouvent inférieures aux dépenses, pour une raison fort sim
ple. En pareil cas, un emprunt est nécessaire pour rétablir
l'équilibre : or il est difficile d'emprunter vingt ou trente
millions à des conditions aussi favorables que celles des
opérations journalières de la Bourse. Ainsi, en même
temps que le gouvernement aura, d'une main, amorti un
million de rentes avec vingt millions pris dans la caisse
d'amortissement, il sera probablement forcé d'émettre de
l'autre 1,100,000 fr. de rentes, afin de se procurer les
vingt millions indispensables pour élever les recettes au
niveau des dépenses : de sorte qu'en définitive la dette se
trouve augmentée, résultat diamétralement opposé à la
destination de l'amortissement. Que si l'on suppose l'em-
prunt contracté au pair, l'opération est complétement
inutile : il était bien plus court de puiser l'argent dont on
avait besoin dans la caisse d'amortissement. — Il faudrait,
selon moi, composer la dotation de cette caisse des éco-
nomies obtenues sur l'exercice précédent, ou bien en faire
une dépense mobile, flottante (p. 300), que les ministres
pourraient porter jusqu'à une somme déterminée, s'il y
avait excédant de recettes, et réduire à rien en cas de dé-
ficit, en annulant même au besoin toutes les rentes ra-

hetées jusqu'alors. L'insuffisance de ces deux ressources utorise seule à contracter un nouvel emprunt. A l'égard les emprunts qui auront lieu à l'avenir, il n'est point nécessaire de les doter d'un fonds d'amortissement, quoi qu'en dise la loi du 10 juin 1831 (art. 2); car le législateur ne peut se lier lui-même (p. 122). La même loi dispose art. 4) que la portion du fonds d'amortissement non employée à cause de l'élévation du cours des rentes au dessus du pair, sera mise en réserve, et acquittée à la caisse en un bon du trésor *portant intérêt à* 3 *pour* 100. Il valait mieux employer à *rembourser* ou à réduire l'intérêt.

La portion de la dette qui se compose de rentes viagères s'éteint naturellement par la mort des personnes sur la tête desquelles les rentes sont constituées, et sans qu'on puisse se libérer par remboursement (Code civil, art. 1979). La conversion de la dette perpétuelle en dette viagère est usitée en Angleterre comme moyen d'extinction.

Sans aspirer à une libération complète, l'Etat peut chercher à obtenir une réduction d'intérêts en offrant à ses créanciers certains avantages : comme une garantie contre le remboursement pendant un certain nombre d'années (V. p. 422); la promesse de primes ou annuités; ou bien une augmentation de capital (V. p. 423); mais cette opération est fort onéreuse pour l'Etat puisqu'elle rend le remboursement plus difficile. Un moyen plus lucratif, quand les circonstances permettent de s'en servir, consiste à emprunter à un intérêt plus bas pour rembourser les rentiers actuels : on diminue ainsi la charge annuelle de toute la différence entre les intérêts des deux emprunts.

ARTICLE LXII. *La noblesse ancienne reprend ses titres. La nouvelle conserve les siens. Le roi fait des nobles à volonté;*

mais il ne leur accorda que des rangs et des honneurs, sa
aucune exemption des charges et des devoirs de la soci

La noblesse, Boileau, n'est plus qu'une chimè

Le mot *noblesse* indique une supériorité sociale. Quelquefois il signifie, comme dans le texte qu'on vient de lire, le corps des *nobles*, des hommes dont la *condition* est plus élevée que celle des autres citoyens. Il y a eu des nobles presque dans tous les temps et dans tous les pays, sous le nom de grands, de patriciens, de seigneurs, de lords, de gentilshommes, de procérès, de boïards, de magnats, etc. Le gouvernement, lorsqu'ils y *ont pris une* part directe, s'est appelé *aristocratie*. La noblesse peut être considérée comme un moyen de *récompense*, en admettant qu'il soit sage d'ajouter une *supériorité fictive* à une supériorité *naturelle;* au moins alors *doit-elle* être *personnelle* et non *héréditaire*, car s'il *est odieux de punir* les enfans pour le crime de leur père, il est aussi absurde et beaucoup plus ridicule de les récompenser pour son mérite. Mais les nobles se sont bien rarement contentés d'une qualification honorifique ; ils y ont joint du pouvoir et des priviléges, qu'ils ont naturellement cherché à transmettre à leurs enfans. D'ailleurs l'origine première de la noblesse provient d'une puissance réelle anciennement exercée, plutôt que de la concession d'un *titre rémunératoire*. Selon Mably, l'hérédité des distinctions nobiliaires date en France de l'hérédité des fiefs; mais elle avait passé tellement dans les mœurs que le mot noblesse avait fini par changer de signification et par désigner presque exclusivement la supériorité attachée à un illustre origine. Les nobles n'étaient plus seulement les gens de *qualité*, de *condition* (supérieure), c'était surtout les hommes d'une *haute* naissance, des hommes *bien* nés, ceux qui pouvaient établir un certain nombre de *quartiers*.

Dès lors, plus la noblesse était ancienne, plus elle avait de prix (1); si son origine se perdait dans la nuit des temps, de sorte qu'on pût la supposer remontant jusqu'à l'établissement des fiefs, elle s'appelait *irréprochable*, parce qu'elle était à couvert de tout *reproche* ou soupçon *d'anoblissement* (V. La Roque, Traité de la noblesse, préf.). — A l'égard des hommes nouveaux qui tenaient leur anoblissement de lettres-patentes du roi, ou de l'acquisition de certaines charges (dites *savonettes à vilain*), ils formaient une classe intermédiaire entre la *roture* et la noblesse ancienne qui les méprisait à l'égal de celle-ci.

La puissance des nobles était bien déchue dans les derniers temps de la monarchie. *Grand seigneur*, disait Duclos (2), est un mot dont la réalité n'est plus que dans l'histoire. Toutefois ils avaient conservé un nombre assez considérable de priviléges, dont je me bornerai à indiquer les principaux. Ils étaient exempts des tailles et de toutes les impositions accessoires mises sur les roturiers; on ne pouvait leur imposer des servitudes personnelles, comme la milice, le logement des gens de guerre, les corvées, les banalités. Ils avaient droit de porter l'épée, l'avoir des armoiries, des livrées, de chasser sur les étangs, marais et rivières du roi. Ils avaient plusieurs priviléges en matière de juridiction; par exemple, celui de porter leurs causes aux sénéchaux et baillis, au préjudice des premiers juges royaux; celui de n'être justiciables, en aucun cas, des prévôts, des maréchaux, ni des juges présidiaux en dernier ressort; d'être jugés en matière de délits, par la grande chambre du parlement et celle des tournelles réunies. La peine du fouet n'était pas pro-

(1) On exigeait, dans le dernier siècle, pour les charges nobles de la maison du roi et de la reine, la preuve d'une noblesse qui datât au moins de l'an 1550. Encyclop. méthod., mot Noblesse.

(2) Considérations sur les mœurs, ch. VI (1751).

noncée contre eux, et ils ne subissaient, en général, la peine de mort que sous la forme de la décapitation. Les nobles, possesseurs de fiefs, avaient une foule de droits féodaux qui composaient la meilleure partie des prérogatives nobiliaires; tels étaient les droits *censuels*, les champarts, les dîmes inféodées, les droits de *banalité*, chasse, colombier et garenne, les corvées seigneuriales, les justices hautes, basses et moyennes, sans compter une multitude de droits purement honorifiques.

L'abolition du régime féodal, prononcée par l'assemblée constituante dans la fameuse nuit du 4 août 1789, fut bientôt suivie de la suppression de la noblesse, opérée par le décret du 19 juin 1790, dont les termes sont bons à connaître : « L'assemblée nationale décrète que *la* noblesse héréditaire est pour toujours abolie; qu'en conséquence, les titres de *prince, duc, comte, marquis, vicomte, vidame, baron, chevalier, messire, écuyer, noble,* et tous autres titres semblables, ne seront ni pris par qui que ce soit, ni donnés à personne; — qu'aucun citoyen français ne pourra prendre que le vrai nom de sa famille; — qu'il ne pourra non plus porter de *livrée,* ni avoir *d'armoiries;* — que *l'encens* ne sera brûlé dans les temples que pour honorer la Divinité, et ne sera *offert à qui que ce soit;* — que les titres de *monseigneur* et de *messeigneurs* ne seront donnés à aucun corps ni à aucun individu, ainsi que les titres d'*excellence, d'altesse, d'éminence, de grandeur,* etc. »

On se passait de noblesse en France, depuis quinze ans, lorsque Napoléon, chargé du gouvernement de la république sous le titre d'empereur des Français, s'occupa de la rétablir. Il commença par s'entourer de grands dignitaires de toute espèce, sous les noms de grand-électeur, archi-chancelier, archi-trésorier, connétable, grand-amiral (V. l'art. 32 du sén.-cons. du 28 flor. an XII, qui défendait néanmoins (art. 70) le rétablissement du

régime féodal). Devenu roi d'Italie il créa *plusieurs* duchés *grands-fiefs de l'empire*, transmissibles de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et reversibles à la couronne en cas d'extinction de la descendance masculine légitime et naturelle (Décret du 30 mars 1806, art. 3 et 4). Le 14 août 1806, un sénatus-consulte, sans intitulé, dont le but apparent était de faciliter à la princesse Borghèse le remplacement en France de la principauté de Guastalla, autorisa Napoléon à ériger des *titres héréditaires* en faveur des chefs de famille, et à permettre des substitutions de biens libres, destinées à former les dotations de ces *titres*. Enfin, le 1er mars 1808, parurent deux *statuts* qui créaient la nouvelle noblesse, sans toutefois *prononcer le mot*. Le titre de *prince* et d'*altesse sérénissime* devait appartenir aux grands-dignitaires de l'empire; celui de *comte*, aux ministres, sénateurs, conseillers d'État à vie, présidens du corps législatif et archevêques (1); celui de *baron*, aux présidens des colléges électoraux, aux premiers présidens et procureurs-généraux des cours d'appel, de cassation et des comptes, aux maires des trente-sept bonnes villes, etc.; enfin celui de *chevalier* aux membres de la légion d'honneur. Ces titres n'étaient point héréditaires; pour les rendre tels, il fallait justifier d'un certain revenu, ou instituer un majorat d'une certaine valeur (2). Les fils aînés des grands-dignitaires prenaient le titre héréditaire de *ducs*, moyennant l'institution d'un majorat produisant 200,000 fr. de revenu (3).

(1) C'est par suite de cet anoblissement *en masse*, que les noms de Sieyès, Merlin, Volney, Destutt-Tracy, se sont trouvés accolés au titre de comte.

(2) Le décret du 24 juin 1808 distingue des majorats *duchés*, des majorats *comtés* et des majorats *baronies*.

(3) On voit que le titre de *marquis* était laissé de côté, probablement comme plus ridiculisé que les autres. Il est vrai que celui de vicomte est dans le même cas.

Outre la noblesse attachée de droit à certaines fonctions, l'empereur se réservait d'accorder les titres qu'il jugerait convenables à ceux de ses *sujets* qui rendraient des services à l'Etat. Napoléon profita de ses conquêtes pour fonder en Allemagne et en Italie, un nombre considérable de majorats de propre mouvement, c'est-à-*dire* provenant d'une pure libéralité de sa part. mais il se réserva *d'ordonner* l'aliénation des biens situés hors de l'empire, pour être remplacés par des biens *situés en France* (2e statut du 1 mars 1808, art. 54), et ordonna en effet ce remplacement dans le délai de 40 ans par l'art. 12 du décret du 8 mars 1810. Le résultat probable aurait été de grever près de la moitié du territoire de substitutions perpétuelles. Rien ne montre clairement où il comptait s'arrêter dans sa marche rétrograde, et s'il avait l'intention de rétablir les priviléges avec les titres.

En 1814, tous ceux des anciens nobles qui ne s'étaient pas attachés à Napoléon, rentrèrent à la tête des armées étrangères ; ils durent naturellement stipuler la restitution de leurs antiques armoiries ; d'un autre côté Louis XVIII jugea prudemment qu'il valait mieux rallier à lui tous les hommes titrés de l'empire en leur conservant leurs qualifications, que de les mécontenter pour un si minime intérêt. Ainsi s'explique la première partie de l'article 62 qui devient un véritable anachronisme, quand on la date de 1830. Quant à la disposition qui confère au roi le droit de créer des nobles à volonté, c'est-à-dire, de distribuer pour récompense ou autres motifs *quelconques* (1) des titres qui classent le titulaire et ses descendans mâles

(1) Rien n'empêche d'établir la *vénalité* de la noblesse. — La loi du 28 avril 1816 (art. 55) fixe les droits du sceau pour collation de titres héréditaires à des sommes considérables ; 6000 fr pour un marquis ou un comte, 4000 fr. pour un vicomte, 3000 pour un baron. Il faut payer 1/5 en sus à l'enregistrement.

par ordre de primogéniture, dans un rang supérieur à celui des autres citoyens, je n'ai rien à en dire si ce n'est qu'elle me paraît indigne des lumières du XIX^e^ siècle. Sans doute ces nobles à qui la *volonté* du roi accorde des *honneurs* plus ou moins brillans, des *rangs* plus ou moins élevés, ne sont *exempts* d'aucune *charge*, d'aucun *devoir* imposé par la loi d'une manière générale; ils contribuent comme les roturiers aux charges de l'État (art. 2); ils sont soumis à la loi du recrutement et de la garde nationale, ils logent les gens de guerre et sont jugés par des jurés, même d'un rang inférieur: en sens inverse les roturiers sont aujourd'hui admissibles aussi bien que les nobles à tous les emplois (art. 3.); ils ont droit de chasse et de port d'armes, et ont la *tête tranchée* en cas de condamnation capitale; d'ailleurs tous les droits féodaux abolis en 1789 ne sont nullement rétablis par la Charte; de sorte que, de tous les priviléges de l'ancienne noblesse, on peut tout au plus ressusciter au profit de la nouvelle, celui d'avoir des armoiries, de porter les titres nobiliaires et d'obtenir la préséance dans les cérémonies publiques. Mais si la noblesse d'aujourd'hui est un vestige purement nominal de la noblesse d'autrefois, à quoi bon la maintenir? N'y a-t-il pas au contraire du danger à perpétuer, chez la généralité des hommes, des idées fausses? Il faut une certaine instruction pour bien se convaincre qu'un comte ou un baron n'est rien de plus qu'un autre citoyen, surtout lorsque la plupart des livres imprimés avant 1789 sont propres à inculquer une pensée contraire. Il y a aussi du danger à nourrir chez les anciens nobles l'espoir de recouvrer une partie des prérogatives *utiles* attachées autrefois à la qualité de noble; espoir qui se glisse même à leur insu dans leur esprit; autrement quelle importance attacheraient-ils encore à une vaine dénomination? La noblesse, dit-on, est une institution indispensable aux Fran-

çais; car ils sont le peuple le plus vaniteux de la terre. Le reproche est peut-être fondé; mais pourquoi ne pas combattre cette vanité par les institutions au lieu de l'alimenter avec des armoiries, des particules et des crachats? Si les rédacteurs de la Charte ont hésité à en effacer l'article 62, tâche plus facile, on l'avouera, que celle de l'assemblée constituante en 1789, c'est que la chambre dont ils faisaient partie comptait dans son sein une foule de comtes et de barons anciens ou nouveaux (1).

Au reste, l'opinion publique réprouve tellement la noblesse, que l'article 62 est constamment resté sans exécution, en ce sens qu'aucune loi n'est venue déterminer les *honneurs* dus aux nobles, les *rangs* qu'ils doivent occuper exclusivement, ni même les *titres* qu'ils auront le privilége de porter. En effet, le statut impérial cité plus haut (p. 433) n'est plus en vigueur; la seule *volonté du roi* fait des nobles : les titres nobiliaires ne sont donc plus attachés de droit aux fonctions indiquées dans le statut, et parmi lesquelles il en est qui sont devenues électives. L'article 259 du Code pénal défendait de s'attribuer des titres impériaux non légalement conférés, sous peine de six mois à deux ans de prison; depuis la loi du 28 avril 1832, qui l'a abrogé en ce point, le premier venu peut se qualifier duc impunément, s'il est résolu à braver la moquerie. En sens inverse, aucune loi ne punit celui qui refuserait de donner à un noble la qualification qu'il s'attribue à tort ou à raison. L'ordonnance du 25 août 1817 conservait de fait à la noblesse un privilége très impor-

(1) Sur 430 députés qui composaient la chambre précédente, il y avait 185 hommes titrés, parmi lesquels 65 comtes, 63 barons, 27 vicomtes, 23 marquis, 6 chevaliers et 1 duc (V. Almanach royal de 1830).—M. Bérard avait d'abord fait entrer dans sa proposition l'abolition de la noblesse : il y renonça spontanément *pour ne pas compromettre le succès de sa proposition* (*Souvenirs*, p. 193 et 238).

tant, en disposant implicitement que les titres de duc, de marquis, de comte, de vicomte et de baron étaient indispensables en principe pour siéger dans la chambre des pairs, devenue de la sorte une représentation nobiliaire, comme la chambre des lords chez nos voisins. La loi du 29 déc. 1831 a radicalement détruit cet abus; aujourd'hui le titre de noble est insuffisant et n'est point nécessaire pour arriver à la pairie. — Enfin la loi du 12 mai 1835, en interdisant de créer à l'avenir des majorats, a porté un coup mortel au système qui cherchait à appuyer l'éclat des titres de noblesse sur la base solide de la fortune. De tout temps les nobles ont senti que « l'honneur sans argent n'est qu'une maladie »; un gentilhomme que l'indigence force à mendier ou à déroger dans un *vil* commerce, inspire peu de respect au peuple. Aussi, indépendamment des places lucratives, des dispenses d'impôt et des libéralités de cour, dont ils ont ambitionné le monopole, ils ont imaginé des moyens de transmettre une fortune acquise aux générations suivantes, et de perpétuer dans les familles la richesse en même temps que l'illustration. Telle est l'origine des *substitutions* usitées dans l'Europe moderne, et des *majorats* qui sont des substitutions perpétuelles au profit de l'aîné mâle de la famille. Leur principal effet est de retirer les biens substitués du commerce, en défendant de les aliéner, de les saisir et de les hypothéquer. Il arrive par là que la propriété d'une génération se trouve restreinte et réglée par la fantaisie de gens morts depuis des siècles. Les substitutions perpétuelles n'étaient pas admises en France, si ce n'est dans quelques provinces qui avaient appartenu à l'Espagne. L'ordonnance d'Orléans (1560) bornait leur durée à deux degrés. Napoléon a donc dépassé l'ancien régime en créant les majorats. A la vérité ils étaient seulement autorisés comme dotations de titres héréditaires. A l'égard des sub-

stitutions pour cause quelconque, prohibées par les lois des 25 oct. et 14 nov. 1792, elles l'avaient été de nouveau par le Code civil, qui permit toutefois aux pères et aux oncles sans enfans de donner leurs biens disponibles à leurs enfans ou à leurs neveux à la charge de les rendre à tous les enfans nés ou à naître du grevé, *sans exception ni préférences d'âge ou de sexe* (Code civil, art. 1048-1050)(1). — La loi du 17 mai 1826, contresignée Peyronnet, est venue compléter les projets de Napoléon en permettant de donner la quotité disponible à *un individu quelconque*, avec la charge de rendre à *un* ou plusieurs des enfans du donataire, jusqu'au *deuxième degré inclusivement*. Les anciennes ordonnances ont ainsi en quelque sorte été remises en vigueur. On avait lieu d'espérer depuis la révolution de juillet, qu'on reviendrait en cette matière aux principes de la révolution de 1789; la chambre des députés a en effet adopté à plusieurs reprises un projet de loi portant abolition des majorats et abrogation de la loi de 1826. La chambre des pairs ne l'a voté qu'en 1835, en laissant subsister la loi de 1826 et en confirmant tous les majorats existans, dans les limites de cette loi, c'est-à-dire, avec restriction à deux degrés (V. loi du 12 mai 1835); c'est là faire des réformes à demi. Il faut rétablir purement et

(1) La section de législation du conseil d'état n'était pas d'avis d'admettre même cette exception, parce que la substitution d'un seul degré pouvant se renouveler à chaque génération, devait avoir les mêmes inconvéniens que les substitutions de plusieurs degrés (Séance du 14 pluv. an XI). Le premier consul, comme on le pense bien, appuya l'exception; mais ce qui est plus remarquable, il prononça à ce sujet les paroles suivantes: « Il ne s'agit pas de rétablir les substitutions telles qu'elles existaient dans l'ancien droit; alors elles n'étaient destinées qu'à maintenir ce qu'on appelait les grandes familles et à perpétuer dans les nobles l'éclat d'un grand nom. Ces substitutions étaient contraires à l'intérêt de l'agriculture, *aux bonnes mœurs, à la raison*; PERSONNE NE VEUT LE RÉTABLIR. » (Séance du 7 pluv. an XI.)

simplement le Code civil : tout ce qu'exigent les *droits acquis*, c'est de maintenir la charge de rendre en faveur des appelés nés au moment où la loi qui interviendra sera promulguée. — Il résulte de l'abolition des majorats que les porteurs de titres impériaux qui ont négligé jusqu'à ce jour de constituer les majorats exigés pour rendre leurs titres héréditaires, ne peuvent plus les transmettre à leurs enfans, sans l'autorisation du roi. Il en est autrement de ceux qui ont constitué des majorats, bien que la loi nouvelle en restreigne la durée à deux degrés : ils ont fait ce qui était en eux pour accomplir les conditions imposées par le statut de 1808.

ARTICLE LXIII. *La légion d'honneur est maintenue. Le roi déterminera les règlemens intérieurs et la décoration.*

La constitution de l'an VIII (art. 87) promettait « des récompenses nationales aux *guerriers* qui auraient rendu des services éclatans en combattant pour la république. » On trouva là le principe ou plutôt le prétexte de la légion d'honneur formée par la loi du 29 floréal an X, pour récompenser les services et les vertus *civiles* et militaires. Le projet fut assez vivement combattu dans le conseil d'Etat. Un membre, Berlier, dit que les distinctions étaient les hochets de la monarchie. « C'est avec des hochets, répliqua le premier consul, que l'on *mène* les hommes. Je ne dirais pas cela à une tribune ; mais dans un conseil de sages et d'hommes d'Etat on doit tout dire. Je ne crois pas que le peuple français aime la liberté et l'égalité. Les Français ne sont point changés par dix ans de révolutions ; ils n'ont qu'un sentiment, l'*honneur*. Il faut donc donner de l'aliment à ce sentiment-là ; il leur faut des distinctions (1). » La nouvelle institution ren-

(1) Passage extrait des Mém. de Thibaudeau, par M. Mignet, Histoire de la révolut., ch. XIV.

contra aussi de l'opposition dans le tribunat, mais elle obtint dans le corps législatif 166 voix contre 110. — Bonaparte songeait, dès-lors sans doute, à en faire la base de sa future noblesse; en effet, le statut du 1er mars 1808 (art. 11-12) attribua à tous les membres de la légion, le titre de *chevalier*, avec faculté de le rendre héréditaire en justifiant d'un revenu net de 3,000 francs, et en obtenant des lettres-patentes de l'empereur. Cependant, aux termes de la loi de l'an x (art. 8), les légionnaires devaient jurer *de combattre par tous les moyens qu'autorisent la justice, la raison et les lois, toute entreprise tendant à rétablir le régime féodal, ou à reproduire les titres et qualités qui en étaient l'attribut.* Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII leur avait déjà concédé le droit de voter dans les colléges électoraux (art. 99). La Charte, en maintenant la légion d'honneur, a néanmoins aboli ces deux prérogatives, puisqu'elle exige des conditions d'une nature particulière pour figurer sur les listes électorales, et que la noblesse conférée à l'avenir par la volonté du roi, n'appartient plus de droit à personne. Mais comme les porteurs de titres impériaux les conservent, tous les membres de la légion créés avant 1814 ont droit de se qualifier *chevaliers*; les membres nommés postérieurement n'y ont droit qu'en vertu d'une collation spéciale.

La loi de l'an x n'annonçait nullement que les légionnaires dussent porter quelque signe extérieur de distinction. Devenu empereur, Napoléon rendit un décret, le 22 messidor an XII, pour déterminer les formes *de la décoration* de la légion d'honneur. La décoration devait consister dans une étoile à cinq rayons présentant au centre, d'un côté, la tête de l'empereur, de l'autre, un aigle avec les mots: *Honneur et patrie.* L'ordonnance du 26 mars 1816 substitua l'effigie de Henri IV à celle de Napoléon, et trois fleurs de lis à l'aigle, le tout surmonté de la cou-

nne royale (V. aussi ordonnance du 21 juin 1814). Les urs de lis ont été supprimées par l'ordonnance du 13 août 30. — Sous l'empire, on a constamment dit : la légion honneur ; ce n'est guère qu'à l'époque de la seconde stauration qu'on imagina, de la qualifier *ordre royal* de légion d'honneur (Ordonn. du 26 mars 1816, art. 3; i du 6 juillet 1820). Les *commandans* devinrent des *com- andeurs*, les *grands-officiers* furent subordonnés à des *rand'croix*. Au moyen de cette transformation de mots, n se procura un prétexte de rétablir la plupart des an- iens *ordres de chevalerie*, tels que ceux du Saint-Esprit, le Saint-Michel, de Saint-Louis, du mérite militaire, de Saint-Lazare, de Notre-Dame du Mont-Carmel, etc. (1). On feignait d'oublier que la loi du 30 juillet 1791 avait upprimé en France « *tout ordre de chevalerie ou autre*, toute orporation, toute décoration, tout signe extérieur qui sup- ose des distinctions de naissance, en se réservant de sta- uer s'il y aurait une décoration *nationale unique* accordée ux vertus, aux talens et aux services rendus à l'Etat. » La harte ne reconnaissant d'autres exceptions à l'égalité levant la loi que des titres de noblesse et la légion l'honneur, rien n'autorise à rétablir les anciens ordres le chevalerie, abolis par des lois auxquelles il n'a pas été également dérogé (art. 59).

Au roi appartient de déterminer les règlemens *intérieurs* t la décoration. Il en résulte une conséquence singulière, 'est que le concours des deux chambres dans la confection les réglemen intérieurs, sans les entacher de nullité, se- ait tout-à-fait surabondant, et que l'acte émané de ce oncours, bien que revêtu du titre de loi, n'en aurait pas

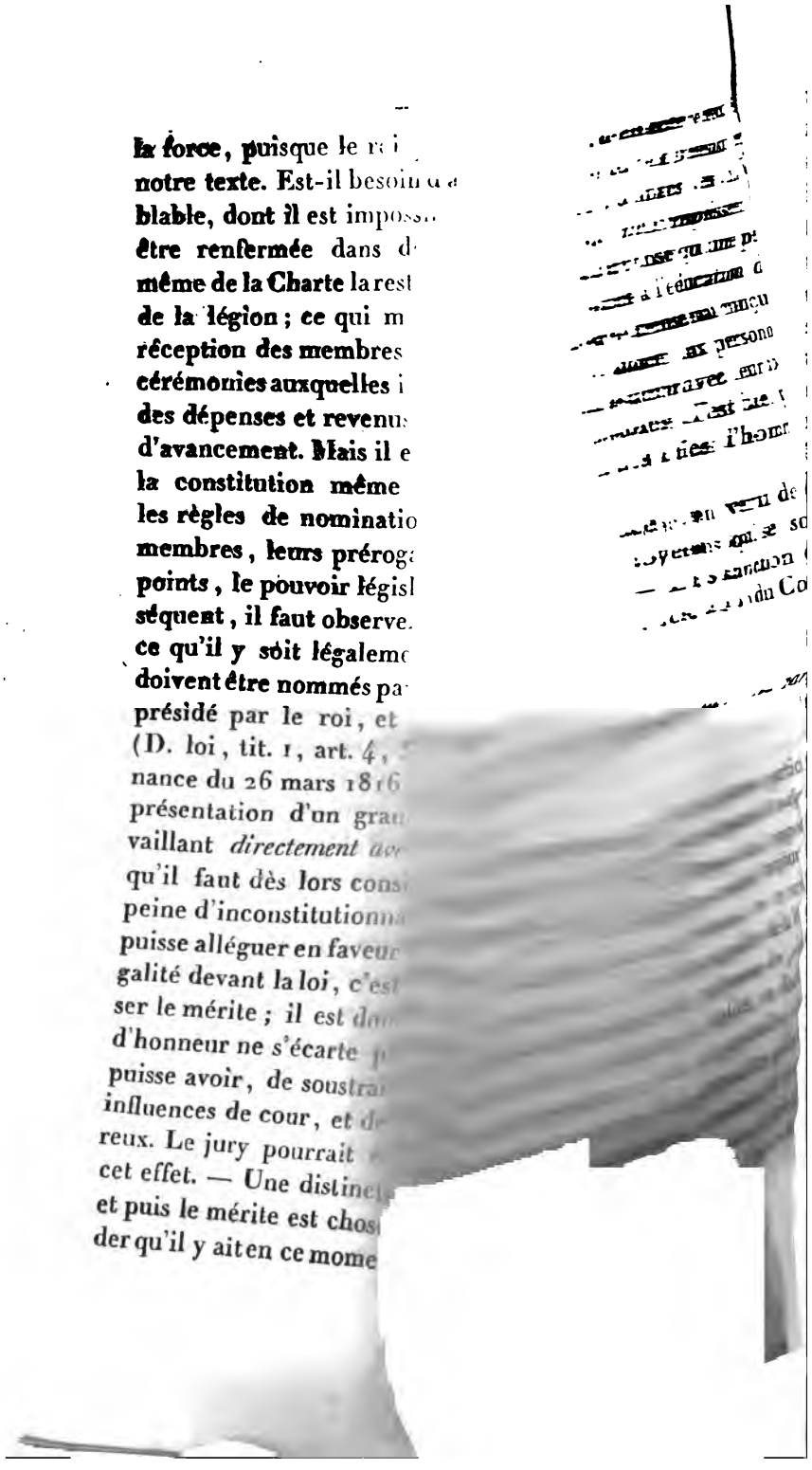
(1) V. l'ordon. du 28 novembre 1814 et celle du 22 mai 1816 qui donne la préséance aux chevaliers de Saint-Louis sur les membres de la légion d'honneur. Les almanachs royaux antérieurs à 1831, mentionnent ces différens ordres.

la force, puisque le roi pourrait le modifier en vertu
notre texte. Est-il besoin d'ajouter qu'une anomalie sen
blable, dont il est impossible d'expliquer les motifs, de
être renfermée dans des limites étroites? Les term
même de la Charte la restreignent aux *règlemens intérieu*
de la légion ; ce qui me paraît comprendre le *mode d*
réception des membres, la détermination des fêtes et de
cérémonies auxquelles ils doivent figurer ; l'administratio
des dépenses et revenus, et, si l'on veut, les condition
d'avancement. Mais il en est autrement de ce *qui touche*
la constitution même de la légion d'honneur, comm
les règles de nomination et d'exclusion ; le nombre de
membres, leurs prérogatives et leur serment. Sur tous ce
points, le pouvoir législatif peut intervenir, et par con
séquent, il faut observer la loi du 29 floréal *an x, jusqu'*
ce qu'il y soit légalement dérogé. Ainsi *les légionnaire*
doivent être nommés par le grand *conseil d'administration*
présidé par le roi, et composé de sept grands-officier
(D. loi, tit. 1, art. 4, 5 ; tit. II, art. 2). D'après l'ordon-
nance du 26 mars 1816, ils sont nommés par le roi *sur la*
présentation d'un grand chancelier ; fonctionnaire tra-
vaillant *directement avec le roi* (D. ordonn., art. 63), et
qu'il faut dès lors considérer comme un ministre, sou
peine d'inconstitutionnalité flagrante. La seule *chose qu'on*
puisse alléguer en faveur d'une distinction contraire à l'é-
galité devant la loi, c'est qu'elle est destinée à récompen-
ser le mérite ; il est donc nécessaire, pour que la légion
d'honneur ne s'écarte pas du seul but raisonnable qu'elle
puisse avoir, de soustraire le choix de ses membres aux
influences de cour, et de les assujétir à un examen rigou-
reux. Le jury pourrait être avantageusement *employé* à
cet effet. — Une distinction prodiguée perd de son prix,
et puis le mérite est chose assez rare ; comment se persua-
der qu'il y ait en ce moment *plus de cinquante mille* hommes

gnes d'une récompense nationale? Tel est pourtant le
iffre actuel des membres de la légion. Il n'excéderait
is six mille cent-cinq si l'on observait la loi de l'an x
it. 1, art. 6). — Il importe également que le pouvoir lé-
slatif règle les causes d'exclusion, afin qu'un caprice
enlève pas une récompense due au mérite; la teneur du
rment, pour qu'on n'y introduise pas des engagemens
ntraires aux principes constitutionnels; les prérogatives
es légionnaires, afin d'empêcher que, sous prétexte d'ho-
orer les services, on n'accorde des exemptions des char-
es et devoirs de la société (V. l'article précédent).

On serait tenté de croire que l'admission dans la légion
'*honneur* constitue une récompense purement *honorifi-*
ue; cependant, dès l'origine, un revenu de trois millions
e francs a été affecté à la légion. Les grands-officiers
evaient recevoir un *traitement* de 5,000 fr.; les comman-
ans, de 2,000; les officiers, de 1,000; les simples lé-
ionnaires, de 250 (loi du 19 floréal an x, tit. 1, art. 7).
i l'on avait continué d'appliquer cette disposition, le bud-
et se trouverait grevé de plus de quinze millions pour la
otation des rubans, par suite de leur prodigieuse multi-
lication. On se borne aujourd'hui à solder les membres
ommés avant le 6 avril 1814, et les sous-officiers et sol-
lats décorés depuis la même époque. Encore a-t-il fallu,
our compléter le taux fixé par la loi de l'an x, accroître
ous les budgets, depuis 1820, d'une somme annuelle de
,400,000 fr., jusqu'à ce que les extinctions l'aient un
our rendue inutile (loi du 6 juillet 1820). Elle figure en-
ore pour 2,400,000 fr. au budget de 1836, sous le titre de
upplément à la dotation de la légion d'honneur. Quant
à la dotation proprement dite, classée parmi les dépenses
pour ordre, le même budget la porte à 9,425,824 fr. Il est
évident qu'on économiserait une somme considérable, en
faisant rentrer le personnel de la légion dans ses limites

la force, puisque le r
notre texte. Est-il besoin d
blable, dont il est impos
être renfermée dans d
même de la Charte la rest
de la légion ; ce qui m
réception des membres
cérémonies auxquelles i
des dépenses et revenu
d'avancement. Mais il e
la constitution même
les règles de nominatio
membres, leurs prérog
points, le pouvoir législ
séquent, il faut observe
ce qu'il y soit légalem
doivent être nommés pa
présidé par le roi, et
(D. loi, tit. 1, art. 4,
nance du 26 mars 1816
présentation d'un gra
vaillant *directement* a
qu'il faut dès lors cons
peine d'inconstitutionn
puisse alléguer en faveu
galité devant la loi, c'est
ser le mérite ; il est d
d'honneur ne s'écarte
puisse avoir, de soustra
influences de cour, et d
reux. Le jury pourrait
cet effet. — Une distinc
et puis le mérite est chos
der qu'il y ait en ce mome



[illegible] législateur. » Le gouvernement de la [illegible] pris sur lui de régler par de simples ordon- [illegible] il concernait les colonies, excepté la traite [illegible] au 15 avril 1818). Il était peut-être utile [illegible] cette usurpation, pour l'empêcher de [illegible] ir : mais il était superflu de motiver [illegible] puisqu'il ne soumettait point les co- [illegible] clusif des ordonnances, et qu'il n'est [illegible] pensée de personne de mettre en [illegible] législative pour régler les intérêts [illegible] ies. La métropole elle-même est [illegible] s destinées à assurer l'exécution [illegible] l singulier privilége les colonies [illegible] mpire d'actes obligatoires sur le [illegible] distance extrême qui les sépare, [illegible] rance européenne, exige impé- [illegible] locale y soit investie de la faculté [illegible] au moins provisoires. Ainsi, bien [illegible] soustraites au régime des ordon- [illegible] tre assujéties à des réglemens par- [illegible] ux. La loi du 24 avril 1833 (Bulletin [illegible] ffet au pouvoir législatif qu'on auxi- [illegible] ères, telles que les cas où la peine [illegible] aux *personnes non libres*, la traite [illegible] spéciaux des gouverneurs, les rela- [illegible] le. D'autres, comme la police de la [illegible] publique, les formes d'affranchisse- [illegible] nens, les améliorations à introduire [illegible] s *personnes non libres* (améliorations [illegible] patibles avec les *droits acquis*), les [illegible] pplicables après la peine de mort, [illegible] nances royales, les conseils colo- [illegible] -tentendus. Enfin des [illegible] s, sur la propo[illegible]

légales. Mais il y a plus : la dotation entière devrait supprimée, sauf à coucher sur la liste des pensions des légionnaires qui y auraient droit d'après *les lois* traitement accordé à des individus qui ne remplissent fonctions d'aucune espèce, n'est autre chose qu'une pe sion déguisée. — Les maisons destinées à l'éducation d filles de légionnaires sont encore une dépense mal conçu puisqu'elle aboutit uniquement à donner aux personn qui en profitent des habitudes en désaccord avec leur for tune, le tout aux dépens des contribuables. C'est bien p encore si les bourses sont données à des filles d'homm riches.

Une *décoration* spéciale a été accordée, en vertu de loi du 13 décembre 1830, à tous les citoyens qui se son distingués dans les journées de juillet. — La sanction d lois sur les décorations se trouve dans l'article 259 du Cod pénal.

. . . . . .

ARTICLE LXIV. *Les colonies sont régies par des lois parti culières.*

La Charte de 1814 ajoutait : et des *réglemens* particu liers. La commission de la chambre des députés fit adop ter la suppression de ces mots, et M. Dupin aîné, rappor teur, la motiva ainsi : « Les ministres avaient toujour interprété l'article 73, relatif aux colonies, en ce sens qu'elles étaient soumises, non à l'action régulière de la lé gislation, mais à l'action instable des réglemens les plu bizarres. Nous sommes rentrés dans la légalité, en disant que *les colonies seront régies par des lois particulières.* Ce dernier mot indique assez que ces lois devront être spécia les, appropriées à l'état des colonies, et soumises à un sys tème progressif d'améliorations..... Les besoins et les griefs de leurs habitans ne seront plus soustraits à l'impartiale

nvestigation du législateur. » Le gouvernement de la res-
auration avait pris sur lui de régler par de simples ordon-
ances tout ce qui concernait les colonies, excepté la traite
es noirs (V. loi du 15 avril 1818). Il était peut-être utile
e protester contre cette usurpation, pour l'empêcher de
e reproduire à l'avenir; mais il était superflu de modifier
e texte de la Charte, puisqu'il ne soumettait point les co-
onies au régime exclusif des ordonnances, et qu'il n'est
amais entré dans la pensée de personne de mettre en
ouvement la machine législative pour régler les intérêts
oloniaux les plus minimes. La métropole elle-même est
égie par des ordonnances destinées à assurer l'exécution
es lois (art. 13); par quel singulier privilége les colonies
chapperaient-elles à l'empire d'actes obligatoires sur le
ontinent? Il y a plus : la distance extrême qui les sépare,
our la plupart, de la France européenne, exige impé-
ieusement que l'autorité locale y soit investie de la faculté
le prendre des décisions au moins provisoires. Ainsi, loin
ue les colonies soient soustraites au régime des ordon-
ances, elles sont en outre assujéties à des réglemens par-
iculiers faits sur les lieux. La loi du 24 avril 1833 (Bullet.
n° 216) ne réserve en effet au pouvoir législatif qu'un assez
etit nombre de matières; telles que les cas où la peine
le mort est infligée aux *personnes non libres*, la traite
es noirs, les pouvoirs spéciaux des gouverneurs, les rela-
ions avec la métropole. D'autres, comme la police de la
resse, l'instruction publique, les formes d'affranchisse-
nent et des recensemens; les améliorations à introduire
ans la condition des *personnes non libres* (améliorations
ui doivent être compatibles avec les *droits acquis*), les
eines qui leur sont applicables après la peine de mort,
ont réglées par ordonnances royales, les conseils colo-
iaux ou leurs délégués préalablement entendus. Enfin des
décrets rendus par les conseils coloniaux, sur la proposi-

tion du gouverneur, statuent sur tous les autres objets, sont soumis à la sanction du roi ; néanmoins le gouverneur peut les déclarer provisoirement exécutoires. (D. loi, art. 4, 8). Ainsi, dans chaque colonie, il y a un pouvoir législatif secondaire, formé à l'image du pouvoir législatif de la mère-patrie. Le gouverneur y remplace *le roi* ; le conseil colonial, la chambre des députés. Ce conseil est élu pour *cinq ans* par des électeurs qui paient un certain cens ; le gouverneur le *convoque*, le *proroge*, et peut le *dissoudre*. Dans ce cas, un nouveau conseil doit être élu et convoqué *dans un délai* fixé. Le gouverneur fait l'ouverture et la clôture de la session. Il nomme, pour soutenir les propositions du décret, des commissaires qui doivent être *entendus quand ils le demandent*. Les projets *rejetés* par le conseil ne peuvent être *représentés dans la même session*. Le gouverneur, à l'instar du roi, rend des arrêtés et décisions pour l'exécution des décrets, lois et ordonnances, ce qui constitue une quatrième classe d'actes obligatoires dans les colonies. Il n'y a de conseil colonial qu'à la Martinique, à la Guadeloupe, à Bourbon et à la Guyane. Les établissemens de Saint-Pierre et Miquelon, des Indes Orientales et de l'Afrique sont exclusivement régis par ordonnances (D. loi, art. 25.)

La conséquence directe de l'article 64, c'est que la législation faite pour la France européenne, est *inapplicable* aux colonies ; mais cela est-il vrai de la charte elle-même ? Des lois secondaires peuvent-elles modifier la loi constitutionnelle pour l'usage des établissemens d'outre-mer ? La négative est évidente en ce qui touche les pouvoirs politiques : la volonté du roi et des chambres a nécessairement force de loi dans les colonies, et seulement d'après les formes prescrites en France. Si la distribution des pouvoirs est inaltérable, pourquoi n'en serait-il pas de même des conditions attachées à leur exercice ? De la

déjà dit : tous les articles de la Charte émanant de l'autorité constituante, ne peuvent être modifiés que par l'autorité constituante, sans distinction entre ce qui est fondamental ou simplement réglementaire ; il n'est pas permis de faire des lois inconstitutionnelles, fussent-elles destinées à régir les colonies. Il en résulte que les matières qui sont, comme la liberté individuelle, par exemple, réservées au pouvoir législatif, doivent être également réglées par des lois, mais par des lois *particulières*, dans les possessions situées hors d'Europe.

La législation existante tolère encore l'esclavage des nègres, comme moyen d'exploitation des colonies ; cependant elle est loin de le favoriser, puisqu'elle punit de peines fort sévères le trafic de la *traite* (loi du 4 mars 1831). On peut même entrevoir déjà le moment où elle prendra des mesures pour l'émancipation générale des esclaves. On s'accorde en effet sur le principe : il n'y a divergence que sur le mode à suivre, et sur la nature des indemnités à accorder aux propriétaires. Le premier soin à prendre consisterait à opérer le recensement le plus rigoureux possible des esclaves existans, en affranchissant tous ceux dont l'origine légale ne serait pas suffisamment justifiée. C'est une mesure indispensable pour rendre efficace l'abolition de la traite. On peut ensuite prohiber la vente des esclaves, ce qui diminue leur valeur pécuniaire en les immobilisant entre les mains de leurs maîtres actuels, et rend toute importation nouvelle impraticable. Après avoir détruit la cause externe de l'esclavage, la traite, on cherchera à paralyser la cause interne, la multiplication des esclaves. Il suffit pour cela de déclarer que tous leurs enfans nés, à partir d'une certaine époque, seront libres : on choisira de préférence pour point de départ, le décès du maître existant lors de la promulgation de la loi. C'est la marche qu'il convient de suivre,

toutes les fois qu'il s'agit de porter une atteinte généra au droit de propriété. Des héritiers, surtout des collaté raux, sont seulement dans l'*attente*, plus ou moins incer taine et éloignée, de jouir des biens de leur auteur. L mal qui résulte de la destruction totale ou partielle d cette attente, n'est pas assez grand pour troubler la sécu rité publique; d'autant mieux que les héritiers, prévenus d'avance, ont le temps de travailler à suppléer par d'autres ressources la richesse qu'ils comptaient acquérir. La même idée devrait diriger l'affranchissement de la géné ration actuelle des esclaves, si l'on jugeait à propos de l'opérer. Mais à vrai dire, la liberté ainsi prodiguée, sans être un don bien précieux pour des hommes que la ser vitude a abrutis de longue main, exposerait à de trop graves dangers leurs anciens maîtres. Il est plus sûr de se borner à adoucir, autant que possible, le sort de la génération présente : la génération future habituée dès sa naissance à la liberté ne sera pas tentée d'en mésuser. Tel est le sys tème qui a présidé à l'abolition de l'esclavage dans la par tie septentrionale des États-Unis. Qu'on ne croie pas au surplus avoir surmonté tous les obstacles en procédant avec mesure aux affranchissemens : il reste encore à assu rer la tranquillité d'un pays habité par deux races d'hom mes de couleurs différentes, qui refusent obstinément de se confondre, comme l'expérience paraît l'avoir montré jusqu'à ce jour (1).

L'examen des difficultés qui naissent de l'esclavage suppose démontrée la nécessité de conserver les colonies où il est établi : or c'est une question fort susceptible elle-même de controverse. Les économistes s'accordent à dire que la colonisation est un fort mauvais moyen d'accroître

(1) Voyez l'ouvrage de M. Tocqueville, intitulé de la Démocratie en Amérique, tome II, ch. 10.

les richesses d'un pays (1). Elle entraîne des sacrifices longs et coûteux, en échange de profits plus que problématiques. Il n'est pas nécessaire de posséder un pays pour entretenir avec lui des relations commerciales avantageuses. Les habitans de la Martinique et de la Guadeloupe ne nous donnent pas gratuitement leurs denrées; d'un autre côté, s'ils étaient indépendans, ils continueraient de nous les apporter, pour obtenir en échange nos propres produits dont ils ont besoin. A quoi bon les tenir à grands frais dans l'assujettissement? C'est, dit-on, pour leur imposer, par un double monopole, l'obligation de vendre leurs productions à nous seuls et d'acheter de nous seuls les marchandises qui leur sont nécessaires. Le premier de ces deux monopoles ne produit aucun bénéfice; d'une part, il ne saurait forcer les colons de cultiver ou de fabriquer *à perte*, c'est-à-dire de se ruiner; d'autre part, il est inutile pour empêcher le prix de leurs denrées de s'élever à un taux exorbitant, puisque la libre concurrence amènerait le même résultat, sans aucune mesure administrative. Le second monopole est également illusoire à l'égard des produits que nous fabriquons à meilleur marché que les étrangers; quant aux produits pour lesquels nous sommes hors d'état de soutenir la concurrence, il est clair que sans le monopole, il faudrait renoncer à les faire accepter aux colons; il en résulte un encouragement pour une industrie naturellement dépourvue des chances de succès : c'est un avantage qui est loin de compenser les frais de la conservation des colonies. D'ailleurs le monopole nécessite un *contre-monopole*, en vertu duquel les habitans de la mère-patrie s'interdisent d'acheter à d'autres qu'aux colons, les marchandises pareilles à celles

(1) Bentham, Théorie des récompenses, liv. 4, ch. 12. J.-B. Say, Cours d'économie politique, 4e part., chap. 22-23.

qu'ils produisent. Voilà comment, grâce aux colonies françaises, nous payons le sucre plus cher que si nous n'avions point de colonies. En un mot la France n'a aucun intérêt *pécuniaire* à conserver des possessions que leur éloignement d'ailleurs rend difficiles à bien administrer. Toutefois, outre que la sûreté du commerce exige l'occupation de certaines positions militaires, on peut avantageusement pratiquer la colonisation pour se débarrasser d'une population exubérante; mais on doit moins songer en pareil cas à accroître la puissance de la mère-patrie, et à multiplier le nombre de ses sujets, qu'à créer un nouveau peuple qui sera nécessairement son allié, à raison de la ressemblance des mœurs et du langage. Sitôt que la nation naissante sera en état de se défendre elle-même contre les attaques imprévues, on fera sagement de l'abandonner à ses propres forces, sauf à lui prêter au besoin un appui secourable : on y gagnera plus qu'à la maintenir dans la dépendance. L'expérience a prouvé que l'Angleterre s'était enrichie par l'émancipation des Etats-Unis : elle aurait donc fait sagement de s'épargner une guerre longue et ruineuse, qui ne pouvait lui conserver une domination incertaine. La côte septentrionale de l'Afrique est sans contredit le pays le plus favorablement situé pour recevoir les établissemens que la France jugera à propos d'y créer, à cause de sa proximité, et de la fertilité de son sol. Mais qu'on se souvienne que le but à atteindre n'est pas d'ajouter de nouveaux départemens au territoire continental, ni de faire une spéculation fiscale; jamais on n'arrivera qu'à grossir le budget des dépenses. On peut seulement espérer de civiliser une portion de l'ancien continent et de se procurer dans l'avenir d'utiles relations avec une nation *franco-africaine*.

ARTICLE LXV. *Le roi et ses successeurs jureront, à leur*

avénement, en présence des chambres réunies, d'observer fidèlement la Charte constitutionnelle.

Selon le texte de 1814, le roi devait jurer l'observation de la Charte *dans la solennité de son sacre.* Le *sacre* était une bénédiction ecclésiastique, dans laquelle le roi recevait des onctions faites avec de l'huile bénite, et accompagnées de prières. On employait à cet effet de l'huile conservée, *depuis Clovis,* dans une fiole appelée la sainte ampoule, et brisée en 1793 par le conventionnel Ruhl (Moniteur du 22 vendém. an II), ce qui n'empêcha pas de retrouver, en 1825, quelques gouttes de la précieuse liqueur, pour sacrer Charles X. L'obligation de se faire sacrer entraînait pour un roi non catholique l'obligation de renoncer à son autorité ou à sa croyance. Il est d'ailleurs malaisé d'expliquer pourquoi elle n'était pas imposée aux pairs et aux députés, aussi bien qu'au roi qui, comme eux, a seulement une portion du pouvoir législatif. Enfin la religion catholique ayant cessé d'être qualifiée religion de l'Etat, il n'y aurait plus même l'ombre d'un prétexte pour conserver une cérémonie, dont le seul résultat positif était de grever le budget d'une somme de plusieurs millions (V. loi du 15 janv. 1825, art. 5).

La formalité du serment a toujours eu un caractère religieux; mais aujourd'hui la liberté des opinions religieuses est trop pleinement établie par la constitution pour qu'on exige des magistrats une invocation conforme à tel ou tel rite. Il faut donc changer quelque chose à l'idée qu'on s'était faite jusqu'ici du serment et le définir une promesse publique et solennelle (1), destinée à garantir l'exécution d'une obligation antérieure. On peut au surplus

(1) Quelquefois le serment est simplement l'attestation solennelle d'un fait. V. Code civil, art. 1357.

permettre à celui qui le prête d'y joindre une déclaration qu'il entend s'engager dans la forme que sa croyance particulière autorise. Je ne sache pas que le législateur ait jamais prescrit une prestation du serment comme condition nécessaire pour donner naissance à une *obligation*. Lorsqu'en droit privé on veut reconnaître si quelqu'un est *débiteur*, on examine s'il a *consenti* à s'obliger, et non s'il a énoncé sa promesse en tels ou tels termes. En droit public, les obligations des magistrats sont écrites dans la loi, à laquelle ils sont tenus d'obéir, même avant d'en avoir *juré* l'observation, et par cela seul qu'*ils ont accepté* leur place. Le serment n'est donc à leur égard qu'une précaution destinée à les empêcher plus tard de prétendre cause d'ignorance, et à les retenir par la honte de violer un engagement confirmé en public. Cette précaution, plus ou moins importante selon le plus ou moins d'élévation des fonctionnaires, doit paraître indispensable, quand il est question de celui qui occupe le sommet de la hiérarchie administrative; d'autant mieux qu'il n'est pas responsable de la violation de ses engagemens.

Si l'obligation d'exécuter la Charte ne dérive pas, pour le roi, du serment qu'il prête à son avénement, les promesses accessoires qu'il y joindrait, seraient à plus forte raison surabondantes; évidemment elles seraient *nulles*, si elles contrariaient en quelque chose le texte de la loi fondamentale. Mais comme le roi pourrait se croire lié par elles, surtout si le serment était prêté dans une forme religieuse, le pouvoir législatif devra soigneusement en préciser les termes pour l'avenir. Les actes dont l'observation doit être jurée, sont : la Charte de 1814, avec les modifications résultant de la déclaration du 7 août 1830 (V. cette déclaration à la fin, ci-dev. p. 25), et la loi du 29 déc. 1831, qui remplace l'article 23. En ajoutant des clauses particulières, on risquerait de mettre en question

tous les engagemens qu'on aurait oublié de mentionner. Par exemple, si l'on introduisait, comme dans le serment de Napoléon, prêté *sur l'Evangile*, des stipulations expresses en faveur du concordat, des ventes de biens nationaux, de la légion d'honneur (V. sén.-cons. du 28 flor. an XII, 52, 53), le roi pourrait en conclure qu'il n'est pas tenu d'observer les autres prescriptions de la Charte, ou qu'il y est tenu moins rigoureusement. Il est même superflu de lui faire jurer l'observation des lois : ses devoirs sur ce point sont clairement tracés dans l'article 13. — Jusqu'à la loi qui réglera les termes du serment, il devra être ainsi conçu : « Je jure d'observer fidèlement la Charte du 4 juin 1814, la déclaration du 7 août 1830 et la loi du 29 déc. 1831. » Voici la teneur de celui qui a été prêté le 9 août 1830 : « En présence de Dieu, je jure d'ob-
« server fidèlement la Charte constitutionnelle, avec les
« modifications exprimées dans la déclaration ; de ne gou-
« verner que par les lois et selon les lois ; de *faire rendre*
« bonne et exacte *justice* (1) à chacun selon son droit, et
« d'agir en toutes choses dans la seule vue de l'intérêt,
« du bonheur et de la gloire du peuple français (2). »

Le serment doit être prêté *à l'avénement*, par conséquent sans autre délai que celui qui est nécessaire pour réunir les chambres. Toutefois, si le roi est mineur, on attend sa majorité. Jusqu'à la prestation, le roi doit

(1) Le roi n'est pas chargé de faire rendre la justice, puisque les juges sont placés en dehors de son autorité.

(2) Louis XVI jura, dans la cérémonie de son couronnement : 1° de maintenir les priviléges et la juridiction du clergé ; 2° d'exterminer les hérétiques de toutes les terres de France ; 3° de n'admettre, dans l'ordre du Saint-Esprit, pour officiers, que des gentilshommes de trois quartiers paternels ; 4° d'exécuter l'édit de Louis XIV. portant que tout officier de l'ordre de Saint-Louis sera catholique ; 5° de n'accorder aucune grâce aux prévenus de duel. (V. Lanjuinais, n° 245-249.)

éviter de signer aucun acte, si ce n'est des mesures u gentes, puisqu'il n'est roi qu'à condition de jurer l'obse vation de la Charte. Jusque-là aussi, les chambres, q la constitution charge d'assister au serment, doivent r fuser leur concours.

ARTICLE LXVI (1). *La présente Charte et tous les droit qu'elle consacre demeurent confiés au patriotisme et au cou rage des gardes nationales et de tous les citoyens français*

Exhortation imitée de nos premières constitutions (V aussi loi du 15 mars 1815, art. 4) : les gardes nationau et tous les *autres* citoyens sont appelés à défendre l Charte, tant contre les attaques des particuliers que contre les envahissemens du pouvoir. Du reste, aucune induction à en tirer.

Le défaut de sanction des lois constitutionnelles est un écueil contre lequel sont venus échouer la plupart des publicistes. Comment s'assurer que les hommes revêtus de la puissance publique accompliront les obligations qui leur sont imposées? En établissant une autorité particulière chargée de les surveiller? Mais la difficulté n'est que reculée : quoi qu'on fasse, on arrive toujours à un dernier pouvoir au dessus duquel il n'y a rien ; rien que le contrôle de l'opinion publique, qui fournit peut-être la véritable solution du problème. En effet, tant que la presse veille, il est impossible de violer sérieusement la constitution; si elle est asservie, il n'y a pas de combinaison des pouvoirs politiques, si ingénieuse qu'elle soit, qui puisse préserver la liberté des attaques dirigées contre elle; le con

(1) Cet article et le suivant, portent, dans la déclaration du 7 août 1830, les nos 75 et 76, comme destinés à remplacer les six derniers articles de la Charte de 1814.

rage des gardes nationaux et des citoyens a besoin d'être éclairé pour protéger les *droits* qui lui sont *confiés*.

ARTICLE LXVII. *La France reprend ses couleurs. A l'avenir, il ne sera plus porté d'autre cocarde que la cocarde tricolore.*

La déclaration du 7 août 1830 était presque votée, lorsque M. Dupin aîné proposa un article additionnel sur la cocarde tricolore, prétendant qu'il était « nécessaire de faire cesser en point de droit les dispositions des lois qui fixeraient un autre mode de ralliement (1). » Sa proposition, tirée de l'ordonn. du 1er août 1830, fut adoptée par *acclamation* (V. Moniteur du 8 août). C'est une bagatelle qui ne demande pas de commentaire.

(1) V. lois du 9 nov. 1815, art. 2, 7; du 20 déc. 1815, art. 11. — La cocarde blanche avait été rétablie le 13 avril 1814, par un simple arrêté du gouvernement provisoire, insuffisant pour abroger des décrets de l'assemblée constituante. V. loi du 18 juin 1790.

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES (1).

ARTICLE LXVIII. *Toutes les nominations et créations nouvelles de pairs faites sous le règne du roi* Charles X, *sont déclarées nulles et non avenues.*

L'article 27 (2) *de la Charte sera soumis à un nouvel examen dans la session de* 1831.

Quand une constitution est remplacée par une autre, tous les fonctionnaires établis en vertu de l'ancienne doivent céder la place aux fonctionnaires créés par la nouvelle : si les mêmes magistratures, en *tout ou en partie*, continuent de subsister, il faut, sinon que les *individus* qui en sont revêtus changent, au moins que leur mandat soit renouvelé. Il semble, dès lors, qu'en 1830, les colléges électoraux auraient dû être convoqués pour élire une chambre nouvelle, et que le roi aurait dû renouveler l'institution des pairs, des juges et des administrateurs, sauf à confirmer ceux qui se trouvaient en fonctions. Mais la volonté de la chambre de 1830, en faisant la déclaration du 7 août, était de *réformer* la Charte de 1814, de la *soumettre à un examen* rapide, et non d'y substituer une constitution de date différente. Elle considéra toutes les autorités comme maintenues (3), et si elle fit un roi, c'est que le *trône* était, à ses yeux, *vacant en fait et en droit* (V.

(1) Il n'y a dans la déclarat. du 7 août qu'*une seule* disposition particulière dont on a formé l'art. 68 de l'édition officielle.

(2 Le 23e de l'édition officielle du 14 août 1830.

(3) Sauf à prêter serment *au gouvernement* nouveau (*Loi du* 31 août 1830, 2).

p. 28). Elle-même, bien qu'élue sous l'empire de la loi du double vote, et des articles 38 et 40 de la Charte de 1814, continua de faire des lois, conformément aux règles tracées dans sa propre déclaration, jusqu'à ce qu'elle eût été *dissoute* par ordonnance du roi (1). Quant à la chambre des pairs, la nomination de la plupart de ses membres se trouvait implicitement ratifiée par l'exclusion même des pairs de Charles X (2); aussi ne put-il être question de la renouveler, lorsque la loi du 29 déc. 1831 eut changé le principe de son organisation. Seulement les pairs qui existaient alors ont perdu la faculté de transmettre leur titre par voie d'hérédité : du moins on s'accorde généralement à donner à la loi de 1831 cette espèce d'effet rétroactif. En l'état, la chambre forme encore un tout assez peu homogène, comme créé sous l'influence de principes différens. — On proposa vainement, dans la discussion du 7 août 1830, de soumettre les juges existans à une institution nouvelle. La majorité crut voir dans la proposition une atteinte au principe de l'inamovibilité des juges, bien qu'on eût conservé intact l'article 58 (49) qui le consacre (3).

Le second alinéa de l'article 68 est transitoire comme le premier. Le nouvel examen qu'il prescrit a eu lieu, et j'en ai déjà apprécié les résultats. — Dans l'intention de la commission, la révision de l'ancien article 27 devait porter exclusivement sur la faculté de nommer un nombre

(1) L'assemblée constituante se sépara *spont*[illegible] septembre 1791).

(2) Ils étaient au nombre de 80 environ, [illegible] la seule ordonnance du 5 nov. 1827.

(3) « Ne décidez pas à l'instant, s'écri[illegible] immense question de l'inamovibilité jud[illegible] juger sans frissonner de tout mon corps, [illegible] movibilité, dit M. Madier, vous ren[illegible] fondemens. » (Moniteur du 8 août.)

illimité de pairs. Mais la majorité ne partagea pas son avis; c'est l'hérédité de la pairie qui en a souffert. — On s'est demandé en 1831, si la délégation faite par l'article 68 s'adressait à la chambre des députés seule, *ou aux trois pouvoirs*. La question est sans intérêt aujourd'hui, la loi de 1831 ayant été adoptée sans amendement par *le roi et* par la chambre inamovible. Seulement si on la résolvait dans le premier sens, on serait conduit à arguer de *nullité* la nomination d'une trentaine de pairs faite entre le vote des deux chambres.

ARTICLE LXIX. *Il sera pourvu successivement par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets qui suivent:*

Dans la déclaration du 7 août 1830, *cette disposition* est ainsi conçue : « La chambre des *députés* déclare troisièmement : — « Qu'il est nécessaire de pourvoir *successivement*, etc. (1) » Il semble dès lors qu'elle ne devait pas faire partie de la Charte, dans la pensée des rédacteurs de l'acte du 7 août. Toutefois, puisqu'elle est leur ouvrage, aussi bien que les modifications proprement dites à la Charte de 1814, et qu'elle a par conséquent une égale autorité, on ne pouvait se dispenser, sinon de l'insérer dans le texte, du moins de la mettre à la suite; mais il fallait en faire autant pour les dispositions qui consacrent la suppression de l'ancien préambule, et l'hérédité de la couronne. — Dix lois *au moins* sont promises par l'art. 69, qui ne préjuge pas les détails qu'elles contiendront, pourvu que la proposition qui se trouve exprimée dans chacun de ses numéros, soit scrupuleusement respectée. Ainsi, le

(1) Le président appelait cela le 3e *chapitre*, et le rapporteur, M. Dupin, un *acte additionnel* (V. Moniteur du 8 août).

n° 7 promet des institutions municipales fondées sur un système *électif*; le législateur demeure libre de déterminer le mode d'élection, mais il ne pourrait y substituer la nomination ministérielle. Toutes ces lois devaient être rendues dans le plus bref délai possible; cependant six ans après le mois d'août 1830, plusieurs d'entre elles, et des plus importantes, se font encore attendre (V. numéros 2 et 8).

1° *L'application du jury aux délits de la presse et aux délits politiques.*

C'est surtout en matière de délits politiques qu'on attache de l'importance à l'intervention du jury, à cause de l'influence plus ou moins grande qu'exerce le gouvernement sur les juges proprement dits. Les ministres sont naturellement portés à traiter la critique avec autant de rigueur que l'attaque. Un jury formé par la voie du sort et épuré par la faculté de récusation du prévenu est le tribunal le plus propre, à raison de son indépendance et de son impartialité, à décider si l'écrit ou le fait incriminé a compromis la chose publique (V. p. 394). Les cours d'assises sont, en l'état, les seuls tribunaux dans l'organisation desquels entre le jury; il suffisait donc, pour l'*appliquer* aux délits politiques et de la presse, de transférer la connaissance de ces délits des tribunaux correctionnels aux cours d'assises. On l'avait déjà fait sous la restauration (Loi du 26 mai 1819, art. 13); mais le ministère Villèle avait bientôt rétabli l'ancien état de choses (Loi du 26 mars 1822, art. 17). Le législateur de 1830 (Loi du 8 oct.) est revenu au système du législateur de 1819: il a même laissé subsister les exceptions portées à la règle générale, sans réfléchir qu'elles étaient peu conciliables avec le texte de la Charte. D'une part, la protection du jury a été étendue à des faits de publication par une autre voie

que la *presse;* d'autre part, elle a été refusée aux faits de diffamation (Loi du 26 mai 1819, art. 14); d'offense envers les chambres ou l'une d'elles (Loi du 25 mars 1822, art. 15); d'infidélité et de mauvaise foi dans le compte rendu de leurs séances ou des audiences des tribunaux (*ib.*, art. 16). Je ne blâme point l'application du jury à des délits autres que ceux de l'article 69 : cet article n'est pas limitatif, non plus que l'article 56, et ne s'oppose nullement à ce qu'on défère tous les délits quelconques aux cours d'assises, ou bien à ce que l'on fasse siéger des jurés à côté des juges de police correctionnelle; mais il exige impérieusement, et sans admettre de distinction, que le jury soit appliqué aux délits politiques et de la presse. Toute exception créée par le législateur viole la première promesse de l'article 69. Il est donc urgent d'*effacer les* articles 2 et 3 de la loi du 8 octobre *1830, lors même* qu'ils ne seraient pas vicieux sous d'*autres points de vue* (V. p. 207). — Les rédacteurs de la Charte ont seulement parlé des *délits*, préoccupés qu'ils étaient de la législation existante; il en résulte la conséquence que la loi peut abolir le jury pour les *crimes* politiques (art. 56), et ne le peut pas pour les simples délits. Si l'interprétation littérale du texte justifie une anomalie semblable, la raison la condamne tout-à-fait. Plus le fait incriminé est grave, plus les peines sont rigoureuses, plus aussi les garanties de la défense doivent être assurées. Il faut donc accorder la protection du jury aux crimes politiques, excepté ceux de haute trahison et contre la sûreté de l'Etat (art. 28). Il est vrai que le législateur est chargé de définir ces derniers; mais cette définition n'est pas arbitraire, autrement en la rendant suffisamment large, il serait facile d'y faire entrer toutes les infractions politiques, crimes ou délits, et d'annihiler d'un trait de plume la promesse de l'article 69 (V. p. 205).

2° *La responsabilité des ministres et des autres agens du pouvoir.*

Ce n'est pas pour établir la responsabilité ministérielle que l'article 60 stipule la confection d'une loi dans le plus bref délai : la Charte la proclame en termes assez explicites (art. 12), et sans la restreindre, comme l'ancien article 56, aux crimes de trahison et de concussion. On ne saurait, sans aller contre l'esprit de la constitution, rétablir des restrictions qu'elle a supprimées. Les ministres sont responsables, selon la Charte, de tous les actes nuisibles au pays qu'ils ont commis dans l'exercice de leurs fonctions. La mission du législateur se borne donc à régler le délai dans lequel un ministre devra être poursuivi ; les formes de l'accusation, de l'instruction et du jugement. — La responsabilité des agens du pouvoir (exécutif) existe aussi bien que la responsabilité ministérielle : la loi n'a donc encore autre chose à faire qu'à modifier les formes actuelles, qui consistent dans l'obtention de l'autorisation du conseil d'Etat (Constit. de l'an VIII, art. 75). Au moins faudrait-il rendre à ce corps son inamovibilité légale (V. p. 352).

Le projet de loi voté successivement par les deux chambres, en 1835 et en 1836, est contraire à la Charte sous deux points de vue : 1° parce qu'il limite la responsabilité ministérielle ; 2° parce qu'il maintient la législation de l'an VIII. Si telle était la pensée des rédacteurs de la Charte, ils pouvaient bien se dispenser de stipuler une loi sur la responsabilité des agens du pouvoir. — Le même projet soustrait à peu près les ministres à toute responsabilité *civile*. Si cette disposition est convertie en loi, elle privera notre législation financière de sanction positive. Comment un ministre pourra-t-il hésiter à faire une dépense sans l'autorisation des chambres, s'il ne compromet pas le moins du monde sa fortune particulière? Qu'im-

porte, d'un autre côté, que l'État paie une somme comme dépensée en vertu d'une allocation régulière ou comme définitivement mise à la charge de la dette flottante? A l'égard des particuliers lésés, comment pourront-ils obtenir des indemnités, s'il faut pour cela une accusation de la chambre élective?

3° *La réélection des députés promus à des fonctions publiques salariées.*

Tous les emplois d'administration, la plupart des fonctions judiciaires sont à la nomination des ministres: il est à craindre que ils n'aient jamais de leur prérogative pour chercher à corrompre les chambres. L'expérience de la restauration est peu propre à rassurer contre ce péril. La députation devient quelquefois le degré qui accroît une fonction publique, souvent à solliciter un nouveau mandat des électeurs par lesquels on a voulu donner à ceux-ci le moyen de déclarer qu'ils retirent leur confiance à leur mandataire auquel ils la continuent. Mais le préservatif est insuffisant si le ministère a déjà obtenu du député fonctionnaire les votes dont il avait besoin, les électeurs ne sont nullement dédommagés de la prévarication de leur agent, par l'espèce de destitution qu'ils lui infligeront; si au contraire les ministres ont fait les avances, le député n'ayant encore rien fait pour trahir son mandat, sera infailliblement renommé. Jusqu'à ce jour, je ne crois pas qu'on ait d'exemple d'un député soumis à la réélection et non reçu. Il vaudrait mieux adopter les mesures que j'ai proposées (V. p. 229), et qui sont très conciliables avec la Charte, car il me paraît impossible de voir dans notre texte une proposition limitative qui interdirait au législa-

(1) Il y a actuellement dans la chambre, sur 459 membres, 198 fonctionnaires salariés. V. le discours de M. Gauguier, 16 juin 1.

eur soit d'ordonner la réélection du député promu à des onctions *gratuites*, soit d'établir une incompatibilité absolue entre le titre de législateur et toute autre espèce de onctions, ce qui rendrait, il est vrai, complétement inutile e numéro 3 de l'art. 69. — La loi du 12 sept. 1830 autoise le député qui accepte des fonctions salariées à siéger lans la chambre jusqu'au jour fixé pour la réunion du collége électoral. Elle excepte de la réélection les officiers ui reçoivent de l'avancement par droit d'ancienneté. Donc l n'en est pas de même d'un avancement basé sur d'aures motifs. La nomination à une place inférieure soit par e grade, soit par le traitement, à celle qu'occupait le déuté, le soumet-elle à la réélection? j'ai peine à le croire; ce n'est pas là une *promotion*. Mais celui qui se trouve dans 'hypothèse prévue par le texte, ne peut se soustraire au jugement électoral par l'abandon de son traitement: il serait trop facile d'éluder de la sorte la précaution déjà assez illusoire de l'article 69.

4° *Le vote annuel du contingent de l'armée.*

Sous la restauration, le nombre des citoyens appelés annuellement sous les drapeaux était arrêté d'avance par la loi. Celle du 10 mars 1818 (art. 5) en fixait le maximum à 40,000 hommes; celle du 9 juin 1824 à 60,000. En cas de besoins plus grands, une loi spéciale devait y pourvoir. Les rédacteurs de la Charte ont voulu que la force du *contingent à appeler chaque année* fût votée par les chambres dans chaque session. Telle est du moins l'interprétation que fournit la loi du 11 octobre 1830. Il en résulte pour les représentans du pays un moyen de plus de retenir le ministère dans la voie que lui trace l'opinion publique. Mais on a oublié que le service militaire dure plusieurs années, sans quoi on aurait stipulé le vote annuel du *complet* de l'armée, et non pas seulement des *levées* nouvelles:

la garantie aurait été aussi étendue que possible. Du reste le législateur peut l'établir quand il voudra. La loi annuelle du contingent fixe le mode de répartition entre les départemens, arrondissemens et cantons; le tableau de la répartition entre les départemens y est annexé *avec l'état* des engagemens volontaires de l'année précédente (Loi du 21 mars 1832, art. 4, 35). Le mode de répartition suivi jusqu'à ce jour consiste à proportionner le chiffre du contingent de chaque département à la moyenne des jeunes gens inscrits sur les tableaux de recensement des sept ou huit années précédentes (V. loi du 26 juin 1835). Le contingent voté se partage ordinairement en deux classes, dont une se compose de jeunes gens laissés dans leurs foyers, jusqu'à ce qu'une ordonnance royale les mette en activité (*ib.*, et loi du 21 mars 1832, art. 29).

5° *L'organisation de la garde nationale avec intervention des gardes nationaux dans le choix de leurs officiers.*

La garde nationale n'est autre chose que la réunion des citoyens eux-mêmes appelés au service de la force publique (Constit. de 1791, tit. IV, art. 3). La défense de la Charte et de tous les droits qu'elle consacre lui est spécialement confiée (art. 66). Son *organisation*, d'abord réglée par la loi du 14 oct. 1791, soi-disant modifiée par des décrets impériaux et des ordonnances royales, est aujourd'hui régie par la loi du 22 mars 1831. Elle a lieu *par commune*, à moins que le roi n'ait autorisé la formation de bataillons cantonnaux (D. loi, art. 4). Elle est *permanente*: toutefois le roi peut dissoudre la garde nationale d'un lieu déterminé; dans ce cas, elle doit être réorganisée dans l'année, si une loi ne prolonge le délai (*ib.*, art. 5). La garde nationale se compose de tous les Français de vingt à soixante ans, excepté les ecclésiastiques, les militaires, etc. On les inscrit sur deux contrôles différens, le contrôle du service

ordinaire et le contrôle de réserve ; ce dernier comprend les citoyens pour lesquels le service serait une charge trop onéreuse ; par exemple, ceux qui ne payent, par eux ou leurs parens, aucune contribution personnelle (*ib.*, art. 10, 12, 19). Les difficultés relatives à l'inscription et aux dispenses de toute nature sont résolues par les conseils municipaux, sous le titre de conseils de *recensement;* et en dernier ressort, par des *jurys de révision* composés de gardes nationaux de 25 ans, sachant lire et écrire, désignés par le sort (*ib.*, art. 15, 23, 25, 29). Il est à remarquer que le remplacement n'est permis pour le service ordinaire qu'entre parens ou alliés jusqu'au troisième degré (*ib.*, art. 27). — La Charte se contente de garantir aux gardes nationaux qu'ils *interviendront* dans le choix de leurs officiers. Il était plus court de leur donner le choix exclusif : c'est ce qu'a fait la loi de 1831 pour les officiers d'un grade inférieur à celui de chef de légion et de lieutenant-colonel. Ces derniers sont nommés par le roi sur une liste de dix candidats présentés par les officiers de la légion réunis à un pareil nombre de gardes nationaux délégués à cet effet (même loi, art. 56). Il est même des officiers qui sont nommés par le roi sans présentation de candidats : ce sont les majors, adjudans-majors, etc. L'*intervention* des gardes nationaux dans leur choix est nulle à leur égard ; cependant la Charte ne distingue point, et la circonstance que les majors et adjudans-majors reçoivent en général des appointemens des communes (art. 81) n'autorise pas à apporter une exception à l'article 69. — La même critique atteint l'article 157 de la loi de 1831, qui attribue exclusivement au roi la nomination des capitaines et des officiers supérieurs des *corps détachés* que la garde nationale doit fournir pour la défense des frontières, comme auxiliaires de l'armée active. Pour la formation des corps détachés, on appelle d'abord les célibataires de vingt à

trente-cinq ans, et, en dernier lieu, les hommes mariés avec enfans. Les remplacemens y sont autorisés.

6° *Des dispositions qui assurent d'une manière légale l'état des officiers de tout grade de terre et de mer.*

Il est difficile de ne pas voir un pléonasme dans une phrase ainsi conçue : *Une loi*, rendue dans le plus bref délai, assurera *d'une manière légale* l'état des officiers. Les rédacteurs ont sans doute voulu dire qu'une loi devrait assurer l'état des officiers, *d'une manière* telle qu'il ne puisse leur être enlevé hors des cas prévus et sans les formes prescrites par le législateur. C'est le *grade* qui constitue l'état de l'officier (Loi du 19 mai 1834, art. 1). Il se perd par démission ou par condamnation judiciaire. Mais il faut distinguer quatre positions diverses de l'officier : 1° L'*activité*, ou la position de l'officier pourvu d'un *emploi*, même temporaire (*ib.*, art. 3); 2° la *non-activité*, ou la position de l'officier hors cadre et sans emploi (art. 4) : elle peut avoir lieu pour retrait ou suspension d'emploi, entre autres causes, et *par décision royale* (art. 6); la solde est réduite dans ce cas aux deux cinquièmes de la solde d'activité (art. 16); 3° la *réforme*, c'est-à-dire la position de l'officier sans emploi, qui, n'étant plus susceptible d'être rappelé à l'activité, n'a pas de droits acquis à la pension de retraite (art. 9) : elle peut être prononcée par mesure de discipline sur l'avis d'un conseil d'enquête dont la décision ne peut être modifiée qu'en faveur de l'officier (art. 13); 4° la *retraite* : on appelle ainsi la position de l'officier rendu à la vie civile, et admis à la jouissance d'une pension (art. 14).

7° *Des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif.*

Le territoire français est subdivisé, depuis 1789, en

départemens, arrondissemens et communes. L'administration centrale a naturellement des agens dans chacune de ces diverses circonscriptions pour surveiller l'exécution des lois. Mais les collections d'individus qui résultent de la division du territoire ont un assez grand nombre d'intérêts particuliers, distincts de l'intérêt général du pays : ces intérêts doivent-ils être réglés par les agens du pouvoir exécutif supérieur, conformément au système tant critiqué et tant préconisé tour-à-tour sous le nom de *centralisation?* ou bien par des mandataires que les départemens ou les communes délégueront à cet effet? La Charte paraît résoudre la question dans le dernier sens, en promettant aux départemens et aux communes des institutions électives. Et en effet, pourquoi une commune ne pourrait-elle, sans l'intervention ministérielle, gérer ses affaires *privées,* s'il est permis de parler ainsi? L'administration des biens communaux, les travaux d'assainissement et d'embellissement des villes ou des bourgs, seront faits mieux et plus vîte par des fonctionnaires domiciliés sur les lieux et choisis par les intéressés eux-mêmes. Il en est autrement de l'exécution des lois de sûreté générale, par exemple de la loi de recrutement : il serait imprudent peut-être de l'abandonner à des officiers municipaux. L'expérience montre, au moins en France, que les localités font tous leurs efforts pour atténuer leur part dans les sacrifices communs; à plus forte raison cherchent-elles à repousser tous ceux qui leur sont spécialement imposés par leur situation ou la nature des choses.

Il était permis d'espérer que le législateur, en réglant les élections municipales et départementales, ne prendrait pas pour point de départ la richesse des citoyens. Les conseils municipaux sont hors d'état, par la nature de leurs attributions, de porter atteinte au droit de propriété.

Tous les habitans de la commune sont également intéressés à leurs décisions, même ceux qui ne paient de contributions d'aucune espèce, si toutefois il en existe. Tous ont un égal avantage à ce que la commune soit pourvue de fontaines et de réverbères; à ce que l'école et le temple soient bien entretenus, et les chemins vicinaux en bon état. Les plus imposés, dit-on, font un sacrifice pécuniaire plus considérable, et ont, en conséquence, un titre particulier à intervenir dans les affaires générales; on oublie apparemment que, d'après la Charte elle-même (art. 2), les sacrifices ne sont égaux en matière d'impositions, que lorsque les charges sont réparties proportionnellement aux facultés: celui qui paie un impôt double n'éprouve pas une perte plus grande que celui qui paie le simple, s'il a une fortune double. La qualification de *plus imposés* est donc tout-à-fait impropre, si l'on persiste à y attacher l'idée d'un sacrifice plus étendu, et de nature à mériter à son auteur un dédommagement ou un avantage politique.

La loi du 21 mars 1831 en a jugé autrement. Elle appelle (art. 11) à l'assemblée des électeurs communaux, les citoyens les plus imposés au rôle des contributions *directes* de la commune, âgés de 21 ans; en nombre égal au dixième de la population, si elle est moindre de 1000 habitans; plus 5 par 100 habitans en sus de 1000 jusqu'à 5000; plus 4 par 100 habitans de 5000 jusqu'à 15000; plus 3 par 100 habitans au dessus de 15000. Il faut y joindre un certain nombre de fonctionnaires publics, et de *capacités*. On voit que, dans ce *système électif*, les électeurs diminuent progressivement à mesure que la population augmente, c'est-à-dire en raison inverse des lumières. Les membres du conseil municipal sont choisis aux trois quarts parmi les électeurs domiciliés et aux deux tiers parmi les plus imposés (D. loi, art. 15-16). Ils doivent être âgés de 25

ans : ils sont élus pour 6 années, et renouvelés par moitié tous les trois ans (*ib.* art. 17). — Les conseils généraux de département et les conseils d'arrondissement sont élus par les citoyens portés sur la liste du jury (V. p. 395); si leur nombre est au dessous de 50 dans un canton, le complément est formé par l'appel des plus imposés (Loi du 22 juin 1833, art. 3). Pour être éligible, il faut avoir l'âge de 25 ans, et payer 200 fr. de contributions directes dans le département, depuis un an au moins; 150 fr. suffisent pour être élu conseiller d'arrondissement. Si le nombre des éligibles n'est pas six fois plus grand que celui des membres à élire, on le complète avec les plus imposés (*ib.* art. 4, 23. Les membres des conseils généraux sont élus pour 9 ans et renouvelés par tiers; ceux des conseils d'arrondissement sont élus pour 6 ans et renouvelés par moitié (*ib.* art. 8, 25). Dans le département de la Seine, le conseil général, moins les 8 membres élus par la banlieue, devient le conseil municipal de la ville de Paris qui n'a point de conseil d'arrondissement (Loi du 20 avril 1834, art. 2, 9, 11).

En décidant que les conseils généraux et municipaux seraient électifs, la Charte a implicitement reconnu que leurs actes devraient être livrés à la publicité. Il faut bien que les commettans puissent surveiller la conduite de leurs mandataires (V. p. 261). Cependant, aux termes des articles 13 et 28 de la loi de 1833, les séances des conseils généraux et d'arrondissement ne sont pas publiques. La loi de 1831 ne résout pas la question à l'égard des conseils municipaux; mais l'administration n'a pas manqué d'interpréter son silence dans le sens défavorable à la publicité. On attend encore les lois qui régleront les attributions des conseils municipaux et de département. L'utilité de ces conseils dépend presque entièrement de l'esprit dans lequel elles seront faites.

8° *L'instruction publique et la liberté de l'enseignement.*

On divise l'instruction publique en primaire, secondaire et supérieure. L'instruction *primaire* est celle qui embrasse les connaissances tellement indispensables à l'homme civilisé, que celui qui en est privé est en quelque sorte *placé* dans une situation inférieure, dans un état de dépendance à l'égard de ses semblables. La lecture, l'écriture et *les premières* notions de l'arithmétique sont évidemment de ce nombre. C'est vainement qu'on espérera parvenir à un certain degré de perfection dans l'exécution des lois, tant que les citoyens ne seront pas tous à même d'en prendre connaissance autrement que par ouï-dire. Qu'importe que le Bulletin des lois soit envoyé à toutes les communes, et que les actes de l'autorité publique y soient affichés, *si* leurs habitans sont incapables de profiter de cette *publication*! Pour obtenir que tous les Français *sachent lire* et écrire, il est nécessaire d'employer quelques mesures coërcitives. Par exemple, on pourrait condamner le père ou le tuteur d'un enfant ne sachant pas lire, à une amende légère qui croîtrait progressivement les années suivantes jusqu'à une certaine limite. Les hommes faits devraient être exclus des droits civiques, et même de plusieurs droits civils, faute de justifier qu'ils possèdent l'instruction première. *Il est* clair qu'en revanche, le législateur serait tenu de rendre gratuit dans chaque commune l'enseignement de la lecture et de l'écriture. La loi du 28 juin 1833 (art. 9), se borne à obliger les communes, soit par elles-mêmes, soit *en se réunissant* à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir une école primaire *élémentaire*. Les communes chefs-lieux de département, et celles dont la population excède 6000 habitans, doivent avoir en outre une école primaire *supérieure*, où sont enseignés des élémens de géométrie, d'histoire naturelle, de chant, d'histoire et de géographie

(art. 1, 10). Il y a près de chaque école normale, un comité de surveillance, dans lequel figurent assez mal à propos les ministres des différens cultes; il est chargé spécialement de s'assurer qu'il a été pourvu à l'enseignement gratuit des enfans pauvres désignés par les conseils municipaux (art. 14, 17, 21). Il y a aussi un comité supérieur dans chaque arrondissement (art. 18). Les fonds votés au budget de 1836, en faveur de l'instruction primaire, s'élèvent à 5 millions de francs. La restauration consacrait annuellement, à la même dépense, une somme de 50,000 fr. (1).

La loi relative à l'instruction *secondaire* n'est pas encore faite. Elle peut être fort utile à la portion aisée de la classe agricole et manufacturière, à laquelle elle procurera une éducation convenable, en l'empêchant de se précipiter vers les professions dites libérales qui sont véritablement encombrées aujourd'hui. — Le législateur devra porter son attention sur l'éducation des femmes, beaucoup trop négligée, eu égard à l'influence que les mœurs françaises leur accordent. Il serait temps qu'on y fît entrer quelques unes des connaissances propres à exercer le raisonnement, et même des idées élémentaires de législation.

On attend aussi la loi qui organisera *la liberté de l'enseignement;* toutefois elle peut très bien se trouver comprise dans les lois sur l'instruction publique. Il ne faut pas prendre à la lettre la promesse de rendre l'enseignement *libre;* on n'a pas voulu dire que le premier venu, fût ce un homme condamné pour une conduite immorale, aurait la faculté de s'ériger ouvertement en instituteur. Les rédacteurs de la Charte songeaient au régime antérieur, sous lequel il existait un corps chargé *exclusivement* de l'éducation et de l'enseignement publics (Loi du 16 mai 1806):

(1) Cette somme fut portée à 100,000 fr. dans le budget de 1829 par les soins de M. Vatimesnil.

leur intention était uniquement de stipuler l'abolition *de l'université.* La loi du 28 juin 1833 l'a pensé ainsi, puisqu'elle exige (art. 4) qu'un instituteur primaire ait *18* ans, et présente un brevet de capacité avec un certificat de bonnes mœurs.

9° *L'abolition du double vote et la fixation des conditions électorales et d'éligibilité.*

La loi du 29 juin 1820 établissait des colléges électoraux de département, formés des électeurs les plus imposés en nombre égal au quart de la totalité des électeurs du département. Ces électeurs demeuraient d'ailleurs membres du collége d'arrondissement auquel ils appartenaient par leur domicile, ce qui constituait à leur profit un *droit de double vote.* Les 20,000 plus riches propriétaires de France étaient ainsi chargés d'élire les deux *cinquièmes* de la chambre des députés. Leur influence s'est fait sentir dans toute la législation de 1820 à 1830, et jusque dans les réformes que la Charte a subies. La loi transitoire du 12 septembre 1830 conservait le double vote, mais en l'étendant à tous les électeurs du département. La loi du 19 avril 1831 (art. 12) l'a enfin aboli, en prohibant l'exercice du droit d'électeur dans deux arrondissemens électoraux. — La même loi fixe les conditions électorales et d'éligibilité : je renvoie à l'analyse que j'en ai déjà donnée (V. surtout p. 231 à 234, 240 à 246, et 250 à 253).

10° *Déclarer que toutes les lois et ordonnances, en ce qu'elles ont de contraire aux dispositions adoptées pour la réforme de la Charte, sont dès à présent et demeurent annulées et abrogées* (1).

(1) Cette disposition, moins les deux premiers mots, forme l'article 70 de l'édition officielle du 14 août 1830. — A la suite du texte se trouve un *mandement* d'exécution dont l'inutilité est manifeste.

La dixième clause de la troisième partie de la déclaration du 7 août 1830, prouve à elle seule que les auteurs de cette déclaration n'ont pas entendu faire une constitution entièrement distincte et indépendante de la Charte de 1814; en effet, dans l'hypothèse inverse, l'art. 59 était plus que suffisant (V. p. 30). Il suit de là que l'expression *Charte de* 1830, que j'ai souvent employée moi-même, est tout simplement une manière de parler abrégée, pour indiquer l'amalgame des dispositions de la Charte de 1814 restées en vigueur avec celles qui ont été *adoptées* en 1830 *pour sa réforme.*

Il n'est pas douteux que l'éditeur officiel n'ait outrepassé ses pouvoirs en faisant du n° 10 de l'article 69 un article à part, puisque l'intention des rédacteurs de la Charte était qu'il fût *pourvu* à l'abrogation des lois et ordonnances, *par une loi séparée, et dans le plus court délai possible.* Mais le résultat n'est-il pas le même? Voici, ce me semble, l'utilité qu'il y aurait à faire une loi particulière. Tout le monde est d'accord qu'une loi *annulle toutes les lois* antérieures *en ce qu'elles ont de contraire* à la loi nouvelle. Il n'est pas besoin de l'exprimer (V. p. 125). La difficulté consiste uniquement à reconnaître quelles sont les dispositions *contraires :* elle disparaît lorsque le législateur prend soin de les déterminer par une indication précise. Tel serait le but de la loi promise par l'article 69 10°. On y devrait trouver l'énumération, aussi complète que possible, des lois et ordonnances qu'a abrogées la déclaration du 7 août 1830 (V. pour des exemples, p. 62, 70); on détruirait ainsi radicalement les doutes qui s'élèvent toutes les fois qu'une disposition, sans blesser la lettre de la Charte, est plus ou moins contraire à son esprit.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES.

Ancienne constitution française ; constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de l'an VIII ; sénatus-consultes de l'an X, de l'an XII ; constitution du sénat ; charte de 1814 ; acte additionnel ; projet de 1815. — Ordonnances de Charles X ; proposition Bérard ; déclaration du 7 août 1830. Une constitution n'est pas un pacte. Les articles conservés doivent être datés de 1814. Nouveau principe. Page 1

Droit public des Français. 36

ARTICLE I. Ne doit pas être pris à la lettre, non plus que les deux suivans. 37

II. Pour être égale, la répartition doit être progressive, et non proportionnelle. 40

III. Il faudrait un maximum d'âge, comme un minimum. — Conditions de capacité ; traitemens. 44

IV. Qu'est-ce que la liberté ? — La garantie est à peu près nulle. — Arrestation par autorité de famille ; par autorité de justice : contrainte par corps ; arrestation préventive ; prolongée par suite de l'instruction ; réformes proposées ; emprisonnement. — Résistance légale. — Passeport. 48

V. Point de religion de l'État. On est libre de n'adopter aucun culte. La protection et l'exercice du culte peuvent être limités. 58

VI. Proposition de statistique. — L'article est une anomalie. — Son application. — Traitemens actuels. 65

VII. Correction mal entendue. Il fallait dire *conceptions* au lieu d'*opinions*. — Limitations relatives 1° au mode de publication ; 2° à la nature des opinions publiées. 68

VIII. Trop général. — Biens nationaux. — Multiplication des propriétaires. 77

IX. Constatation légale ; indemnité préalable ; jury. 80

X. Inutile. 82

XI. Changement de dénomination. — Exemptions ; remplacemens. — Droit public des étrangers. 83

Formes du gouvernement du roi. Division des pouvoirs. 90

XII. Attributions du roi. — Régence. — Inviolabilité ; res-

ponsabilité ministérielle ; s'applique-t-elle aux actes du pouvoir législatif ? 91
XIII. Commandement de l'armée ; déclarations de guerre ; contrôle des chambres. — Traités de paix, d'alliance et de commerce. — Nomination aux emplois. — Ordonnances ; de la dictature ; cas où une ordonnance contrarie une loi. — Emprunt de troupes étrangères ; prêt de troupes françaises. 99
XIV. Diverses sortes d'actes obligatoires. — Liste des matières réservées au pouvoir législatif. — L'influence des trois pouvoirs est-elle égale ? — Distinction des *lois* constitutionnelles et secondaires ; naturelles et positives. — Abrogation des lois ; interprétation ; rétroactivité. 113
XV. Avantages de l'initiative ; ses effets. — A qui la proposition doit-elle être portée ? — Lois d'impôt. 128
XVI. Liberté de discussion. — Discussion générale ; discussion des articles. — Faculté d'amender. — Vote. — Qu'est-ce que la majorité ? 134
XVII. Motifs ; qu'est-ce qu'une session ? — Application. 142
XVIII. Sanction et vote. — Promulgation ; sa *formule*. — Nul n'est censé ignorer la loi ; après quel *délai* ? — Conséquence. 144
XIX. Motif et application. — Tableau *comparatif* ; liste civile actuelle. — Dotations accessoires ; *biens* privés. 153
De la chambre des pairs. Ancienne pairie. — Division du corps législatif en deux chambres ; deux systèmes. — Egalité des deux chambres. 160
XX. — XXI. — XXII. 166
XXIII. Loi de 1831. — Nomination des pairs ; catégories ; changement proposé. — Forme des ordonnances. — Nombre illimité. — Inamovibilité. — Rang. — Traitemens. 169
XXIV. A peu près sans application depuis 1831. 196
XXV. Qu'est-ce que le chancelier de France ? 197
XXVI. — XXVII. 199
XXVIII. Confusion de pouvoirs. — Compétence future. — La définition n'est pas arbitraire. — Loi de 1822. — Procédure. 202
XXIX. Vestige de la féodalité. — Comparaison des priviléges des pairs et des députés. 209
De la chambre des députés. Lien qui unit les élus et les commettans. 215
XXX. Double degré. — Nombre des colléges ; convocation. — Discussion préalable sur le mérite des candidats. 215
XXXI. Du renouvellement intégral. Des cas où l'on est député moins de cinq ans. 219

XXXII. Les conditions électorales dispensent de conditions d'éligibilité; de l'âge; du cens; conditions de capacité.— Inconséquences de la législation actuelle. — Vérification des pouvoirs. — Incompatibilités. 224
XXXIII. Conciliation avec l'art. 32. — Difficulté d'application. 234
XXXIV. Ce que devraient être les conditions électorales.— Ce qu'elles sont. — Des listes électorales. 236
XXXV. De l'influence du pouvoir exécutif sur les élections; vote secret. — Serment. — Négligence des électeurs; moyens d'y remédier. 246
XXXVI. Restriction inutile, et faite pour des colléges de *département*. 255
XXXVII. Le président devrait être amovible. — Peut-il discuter et voter? 257
XXXVIII. Avantages de la publicité. — Publicité par la presse; procès-verbaux. — Exception. — Police des séances; places des députés; heures des séances; costume. 260
XXXIX. Ses termes sont trop restreints. — Procédure parlementaire; réglement écrit. — Plan d'occupations; assiduité; publication des motions; discours écrits; interruptions; convenances parlementaires; motions dilatoires; vote. — Logique parlementaire. 268
XL. Anciens droits des états-généraux. — Les emprunts et les dépenses doivent être autorisés par la loi. — Budget des recettes; des divers impôts indirects : douanes. tabacs, enregistrement. — Budget des dépenses; mode de perception; comparaison avec les budgets antérieurs. Dépenses *éventuelles*. — Spécialité des crédits; crédits supplémentaires et extraordinaires; loi des comptes. 287
XLI. Motifs. — Que décider pour les impôts directs autres que l'impôt foncier? 305
XLII. Contraire à l'indépendance des pouvoirs. — Formes de convocation; discours du roi et adresses. — Clôture; dissolution. 309
XLIII. XLIV. Inviolabilité des députés à raison de leurs votes. 315
XLV. En quoi consiste le droit de pétition.— Usages de la chambre; garanties nécessaires. 319
Des ministres. La loi peut fixer les attributions des ministres. 325
XLVI. I^er^ alinéa inutile.— Motif du second; il devait stipuler les droits des chambres. — Application. — Commissaires du roi. 327
XLVII. Ne s'applique qu'aux délits; et aux délits commis

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
GRADUATE LIBRARY

DATE DUE